

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO**

**MARCELO DE FREITAS MACHADO**

**ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE  
MATO GROSSO DO SUL**

**FLORIANÓPOLIS  
2007**

**MARCELO DE FREITAS MACHADO**

**ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE  
MATO GROSSO DO SUL**

Dissertação apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Mestre em Administração.  
Universidade Federal de Santa Catarina.  
Curso de Pós-Graduação em Administração.  
Área de concentração em Políticas e Gestão  
Institucional.

Orientador: José Alonso Borba, Dr.

**FLORIANÓPOLIS**

**2007**

**Marcelo de Freitas Machado**

**ACOMPANHAMENTO DA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA:  
UM ESTUDO DE CASO SOBRE O TRIBUNAL REGIONAL ELEITORAL DE  
MATO GROSSO DO SUL**

Esta dissertação foi julgada adequada para a obtenção do Grau de Mestre em Administração na área de concentração em Políticas e Gestão Institucional do Curso de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal de Santa Catarina e aprovada, em sua forma final, em 31 de janeiro de 2007.

---

Prof. Dr. Rolf Hermann Erdmann  
Coordenador do Curso

Apresentada à Comissão Examinadora composta pelos professores:

---

Prof. Dr. José Alonso Borba – CPGA/UFSC  
Orientador

---

Prof. Dr. Ernesto Fernando Rodrigues Vicente – CCN/CSE/UFSC  
(membro)

---

Prof. Dr. Orion Augusto Platt Neto - FASSESC  
(membro externo)

*Dedico esta pesquisa à Michele, minha  
esposa e uma das razões da minha vida, e ao  
Michel, meu filho querido, fruto de um lindo  
e grande amor.*

## AGRADECIMENTOS

Depois de muitos momentos de estudo, de algumas dificuldades e de grandes alegrias, tenho mais esta oportunidade de poder estar escrevendo algumas palavras. São palavras que buscam representar todo o meu agradecimento e minha felicidade por ter concluído minha Dissertação de Mestrado em Administração na UFSC e por ter tido o privilégio de conhecer algumas pessoas especiais, as quais passei a admirar e a respeitar.

Sendo assim, já pedindo perdão por qualquer omissão, agradeço em primeiro lugar a Deus pela oportunidade de poder viver momentos tão preciosos e, sobretudo, por ter permitido que pessoas de grande caráter, sinceridade e lealdade fizessem parte do meu caminho.

Ao Prof. Dr. José Alonso Borba por ter sido mais do que um orientador e principalmente pela possibilidade de conviver com uma pessoa pela qual passei a ter admiração e respeito, tanto por sua conduta como por sua ética e disposição para o trabalho acadêmico. Aos demais professores e ao Sr. Ivo que sempre foi atencioso em todas as minhas solicitações.

Agradeço a todos os meus colegas e amigos do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina por terem me recebido tão bem em sua casa, permitindo que os quase três anos que tivemos de convívio se tornassem momentos para se lembrar durante toda a minha vida. Agradeço também aos colegas e amigos do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul pelos incentivos e apoio incondicional ofertados.

Sem colocar em grau de importância, agradeço especialmente a Júlio Marcelo da Silva Matias, Marcus Vinícius Doreto, Rogério Enderle e Salésio Bauer. Estas pessoas foram fundamentais em vários momentos para que eu continuasse minha trajetória de estudo de forma objetiva e para que eu não fosse vencido pelo desânimo e pelo tempo.

Agradeço também aos meus queridos amigos de Campo Grande e de Florianópolis, aos meus familiares e a todos que torceram por mim.

Por último, agradeço do fundo do meu coração ao amor da minha vida, Michele, a quem devo respeito e gratidão.

**A todos, muito obrigado!**

Quereis dar consistência ao Estado? Aproximai os graus extremos tanto quanto seja possível; não tolereis nem homens opulentos nem indigentes. Esses dois estados, naturalmente inseparáveis, são igualmente funestos ao bem comum; de um se originam os fatores da tirania, e de outro os tiranos. É sempre entre eles que se faz o tráfico da liberdade pública: um a compra, o outro a vende **(ROUSSEAU, 1762)**.

## RESUMO

Machado, Marcelo de Freitas. **Acompanhamento da gestão orçamentária**: um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

Orientador: José Alonso Borba, Dr.

O tema abordado nesta dissertação está ligado à aplicação do sistema de controle gerencial no setor público. Entretanto, cabe esclarecer que a concentração da análise se deu em algumas experiências vividas pelo Poder Judiciário. Como forma de desenvolver a pesquisa, foi firmado o objetivo principal verificar se o acompanhamento da gestão orçamentária adotado pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul está contribuindo para melhorar a qualidade da gestão na instituição. Já como opção metodológica, foi realizado um estudo de caso, o qual teve como parâmetros as experiências gerenciais dos anos de 2004 e 2005. Ainda em relação à metodologia adotada nesta pesquisa, é interessante registrar que ela foi estruturada em alguns tópicos, os quais procuraram enfatizar os seguintes pontos: descrição a respeito da característica da pesquisa e do método de investigação utilizado; elaboração das perguntas da pesquisa; exposição do motivo da escolha da organização; e apresentação das limitações desta pesquisa, bem como alguns outros pontos necessários a serem explicados. Como resultado geral da pesquisa, observou-se que no Poder Judiciário, tanto no Brasil como em outros países, está ocorrendo um movimento de profissionalização dos seus administradores, além da implementação de técnicas de controle gerencial como forma de atingir a eficiência operacional. Já em relação ao estudo de caso, constatou-se que existe uma preocupação explícita dos diretores do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul em aperfeiçoar a estrutura de planejamento e de controle dentro da Instituição, o que está acontecendo através de incentivo à capacitação de servidores, utilização de mão-de-obra especializada de acordo com a natureza da função e apoio ao trabalho de elaboração de índices de análise gerencial.

Palavras-chave: Estado, Administração Pública, Sistema de controle gerencial.

## ABSTRACT

Machado, Marcelo de Freitas. **Acompanhamento da gestão orçamentária**: um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. 2007. 114 f. Dissertação (Mestrado em Administração) - Curso de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2007.

Orientador: José Alonso Borba, Dr.

The subject covered in this, it should be made clear that the analysis focused more on some events experienced in the Judiciary dissertation is connected to the application of the system of management control in the public services sector. However Power. As a form for developing the research, it was determined that the main objective would be to verify if the budget management adopted by the Regional Electoral Court of Mato Grosso do Sul contributed for the improvement of the quality of the management in the institution. The methodological option was carried out as a case study which had for its parameters the management experiences from the years 2004 and 2005. It is interesting to mention that the methodology used in this research was purposely structured to emphasize the following points: descriptions of characteristics of the research and of the approach of inquiry; elaboration of the questions used in the research; exposition of the motive of the organization; and the presentation of the limitations of this research, as well as some other points that need clarification. As one of the general results of this research, it was observed that the Judicial Power in Brazil, as in other countries, is moving towards the professionalization of the administrators, implementing management control techniques as a way of reaching operational efficiency. Regarding the case study, it was established that a direct concern exists at the directing body of the Regional Electoral Court of Mato Grosso do Sul in optimizing the structure of planning and of control inside the Institution, what is happening through the incentive to the qualification of servants, through the utilization of specialized labor according to the nature of the function and through support to the work of elaborating management analysis indexes.

Keywords: State, Public Administration, System of Management Control.



## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 - Organograma da estrutura de comando .....	84
Quadro 1 - A evolução dos modelos econômicos .....	46
Quadro 2 - Indicadores de Aferição .....	93

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Distribuição do Eleitorado do Estado por Zona Eleitoral .....	79
Tabela 2 - Distribuição Por Situação Funcional – TRE/MS .....	81
Tabela 3 - Situação Funcional x Nível de Concurso – TRE/MS .....	82
Tabela 4 - Situação Funcional x Titularidade – TRE/MS .....	82
Tabela 5 - Créditos e despesas totais por grupo de despesas .....	99
Tabela 6 - Resultados dos indicadores de aferição %.....	100
Tabela 7 - % da Execução Orçamentária por ações – indicador 2 - ano de 2004 .....	101
Tabela 8 - % da Execução Orçamentária por ações – indicador 2 - ano de 2005.....	101

# SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
1.1 OBJETIVOS.....	14
1.2 ESTRUTURA.....	14
2 O referencial teórico.....	16
2.1 Estado, governo e sociedade.....	17
2.2 O Estado, a ADMINISTRAÇÃO e o controle.....	24
2.3 Estado, política e poder econômico.....	42
Anos.....	46
2.4 A REFORMA DO ESTADO.....	48
2.4.1 A teoria Institucionalista.....	50
2.4.2 um panorama geral da reforma.....	54
2.4.3 A reforma do estado brasileiro.....	58
2.4.3.1 Antecedentes da Reforma do Estado no Brasil.....	58
2.4.3.2 As etapas da Reforma Gerencial no Brasil.....	63
3 METODOLOGIA.....	68
4 o Estudo de caso.....	76
5. CONCLUSÃO.....	106
ANEXO.....	114

# 1 INTRODUÇÃO

Em qualquer área da atividade organizacional, seja no setor público, no setor privado, ou mesmo no chamado terceiro setor, existe a necessidade de se estabelecer um padrão mínimo de comportamento e de controle administrativo. Essa necessidade decorre do fato de que em um ambiente constituído por um ineficaz controle gerencial, a possibilidade de se ter maiores dificuldades no processo gerencial aumenta, além de ajudar a induzir o gestor a tomar decisões equivocadas, e até mesmo incoerentes, com o padrão organizacional da instituição.

Para evidenciar a importância dos sistemas de controle gerencial, tanto para os gestores como para as organizações, Anthony e Govindarajan (2002, p. 33) definiram o controle gerencial como sendo um dos vários tipos de atividades de planejamento e de controle que ocorrem numa organização. Além disso, ele encaixa-se entre a formulação da estratégia e o controle de tarefas, ou seja, estabelecido o foco de atuação da organização, o controle gerencial passa a ser uma ferramenta balizadora no sentido de ratificar as expectativas anteriormente projetadas.

Ainda em relação a aspectos ligados ao sistema de controle gerencial, é oportuno dizer que foi com a ampliação do pensamento de que era necessário melhorar e sofisticar as formas de gestão e de controle que a preocupação com o desenvolvimento e aperfeiçoamento de sistemas de controle gerencial foi ganhando espaço nas últimas décadas, tanto no meio acadêmico como no empresarial.

Aproveitando as idéias expostas nos dois últimos parágrafos, vale registrar que, conforme esclarece Gomes e Salas (2001, p. 13), o tema “controle de gestão” experimentou considerável expansão conceitual a partir da década de 50, sendo que, a partir da década de 70, ocorreu o surgimento de novos enfoques, que incorporaram novos conceitos. Porém, é durante a década de 80 que o assunto ganhou tom expressivo, haja vista os grandes problemas enfrentados, tanto pelo setor público como pelo setor privado, em relação aos modelos de gestão até então adotados como padrão.

É importante ressaltar que apesar de o tema “controle gerencial” ser relevante, tanto para o setor público como para o setor privado, a dinâmica de se estudar as formas de controle gerencial sempre foi mais intensa no setor privado, o que pode ser justificado pela idéia de que o insucesso de uma organização privada tende a levar a um prejuízo patrimonial

particular, podendo ser de grande proporção, o que afeta a vida e o emprego dos trabalhadores diretamente envolvidos. Talvez por isso, os estudos e as pesquisas com o intuito de aprimorar os sistemas de controle gerencial, nas organizações privadas, adquirem maior grau de relevância e dedicação.

Para fundamentar a afirmação anterior, uma boa leitura sobre o assunto pode ser feita em Gomes e Salas (2001), já que os autores fazem, de maneira muito apropriada, uma análise sobre a evolução do conceito de controle e de gestão. Além disso, eles desenvolvem um trabalho de revisão da literatura sobre controle de gestão, onde é possível observar que, mesmo com o passar dos anos, o foco do aprimoramento dos sistemas de controle ficou mais próximo do interesse do setor privado.

Entretanto, devido ao novo papel que o aparelho estatal passou a desempenhar na busca pelo desenvolvimento e crescimento socioeconômico, no período do pós-guerra (a partir da década de 50), momento este em que o tema abordado nesta dissertação experimenta um processo de expansão, o setor público passou a ser visto através de uma nova ótica. Sendo assim, diante desse novo quadro, o caminho, seguido por alguns dos países que se encontram hoje no patamar de sociedade desenvolvida, foi de reorganizar, redirecionar e implementar uma forma de administração mais profissional.

É a partir do amadurecimento dessa nova concepção sobre o papel que o setor público deve desempenhar que o controle gerencial vem ganhando força como instrumento capaz de maximizar a atuação do Estado através de seus órgãos e entidades. É também importante registrar que os tipos de controles internos, externos e social, inerentes à Administração Pública em geral, não estão sendo questionados como desnecessários ou insuficientes, porém, a dificuldade do Estado em continuar atuando apenas como veículo impulsionador do desenvolvimento está sendo facilmente percebida. Por isso, para que o próprio Estado possa deixar essa função de lado e atuar no sistema de regulação do mercado, é necessário que a administração interna das instituições seja caracterizada pela utilização de ferramentas gerenciais e pela valorização da capacidade técnica e administrativa de seus servidores.

Compreendida a importância do aprimoramento dos sistemas de controle gerencial e observada a experiência brasileira na forma de organização do seu setor público, é possível afirmar que, nos dias atuais, o foco da gestão e do controle gerencial está muito mais ligado à execução de um orçamento do que à liberdade de se criar formas ainda mais racionais de gerir

a coisa pública. Essa afirmação tem como base o fato de que, no setor público atual, os recursos orçamentários são quase todos destinados a despesas de custeio e de pessoal, e a excessiva vinculação orçamentária deixa pouca margem de manobra para o administrador.

Apesar da significativa mudança de paradigma na conduta da coisa pública nos últimos anos, aqui considerando o processo de Reforma do Estado a partir da década de 80, o que ocorreu em vários países do globo, pode-se afirmar que a evolução dos sistemas de controle gerencial sofre ainda um processo de implantação e de execução um tanto quanto diferenciado em relação ao setor privado.

Para reforçar a idéia anterior, esta pesquisa admite como fato concreto que, em termos estruturais, o processo de controle gerencial está amarrado por legislações e por uma execução orçamentária até certo ponto rígida – caso do Brasil -, o que inibe muitas vezes uma tentativa autônoma de se pensar ou repensar o processo de controle administrativo nas organizações públicas brasileiras, ainda que se tenha a clareza de que outros problemas são também relevantes e determinantes.

Porém, apesar dessa dicotomia nos modelos de controle gerencial e do fato de que boa parte da literatura pesquisada está voltada para o setor privado, a preocupação desta pesquisa está direcionada ao estudo da administração pública no Brasil. Em virtude disso, considera-se de significativa importância a tentativa de Reforma do Aparelho do Estado Brasileiro por meio do Plano Diretor de Reforma do Estado – o plano foi elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, aprovado pela Câmara da Reforma do Estado em setembro de 1995 (BRASIL, 1995).

Destaca-se que, em tese, a partir da citada Reforma, a administração pública brasileira passou a ser conduzida por um novo espírito gerencial, onde o administrador público continua a ser guiado por normas e legislações, mas a ampliação do sistema de controle gerencial permite uma maior qualificação do processo organizacional e de um aprimoramento do processo gerencial.

Sendo assim, para ajudar a verificar a aplicação do sistema de controle gerencial na administração pública, realiza-se o estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, haja vista o significativo volume de recurso financeiro movimentado anualmente (previsão para 2007 de mais de R\$ 40.000.000,00, conforme Projeto de Lei Orçamentária de 2007 encaminhado ao Congresso Nacional) e por ser uma instituição bem

conceituada socialmente em razão de seu trabalho desenvolvido quanto à organização e à celeridade em todo o processo eleitoral.

## **1.1 OBJETIVOS**

Considerando que o processo de Reforma do Estado brasileiro nos anos 90 representou uma tentativa real de reorganização das funções estatais num sistema econômico globalizado, tendo como uma das metas melhorar os procedimentos gerenciais do patrimônio público em toda a esfera governamental, através da implementação de conceitos ligados à idéia de boa governança pública, esta dissertação, através da realização de um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, tem como objetivo geral verificar se o acompanhamento da gestão orçamentária adotado pelo Órgão está contribuindo para melhorar a qualidade da gestão na instituição.

Além do objetivo geral, outros três objetivos específicos são perseguidos, tais como:

- a) realizar pesquisa em relação a trabalhos assemelhados, a fim de melhor estruturar o referencial teórico utilizado nesta pesquisa;
- b) analisar os indicadores orçamentários adotados no Órgão, bem como de que modo se desenvolve o sistema de planejamento e de controle; e
- c) estabelecer uma relação entre o que diz a teoria adotada nesta pesquisa e a forma como se pratica o controle gerencial na instituição.

## **1.2 ESTRUTURA**

Para desenvolver o estudo sobre “o controle gerencial na administração pública: um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul”, esta dissertação foi estruturada da seguinte forma: além da introdução, no capítulo 2 é desenvolvido um referencial teórico a partir de elementos ligados às Ciências da Administração, da Economia e da Sociologia Política, buscando evidenciar o processo de criação do Estado e como este sofreu algumas transformações ao longo dos tempos. Além disso, são discutidos também aspectos como o processo de controle e de Reforma do Estado, dando importância aos

concernentes à Teoria Institucionalista, e a tentativa de melhorar a estrutura gerencial do Estado brasileiro.

Já no capítulo 3, preocupou-se em fazer a apresentação de como foi organizado e desenvolvido o processo metodológico, mostrando o porquê da escolha do estudo de caso como método de pesquisa. Além disso, no capítulo em questão também é possível verificar como a pesquisa está classificada, bem como quais as limitações técnicas compreendidas ao longo de toda a análise.

No capítulo 4, dedicou-se atenção especial ao estudo de caso sobre o sistema de controle gerencial adotado no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul como forma de ampliar a capacidade gerencial do órgão. Para isso, desenvolveu-se uma organização estrutural para o capítulo a fim que sejam verificados os seguintes tópicos: a origem e organização atual do TRE/MS, o modelo de planejamento e controle adotado na Instituição e a relação entre a teoria e a prática, verificada com a pesquisa.

Por último, desenvolveu-se a conclusão da pesquisa tentando evidenciar os aspectos mais relevantes observados.

## 2 O REFERENCIAL TEÓRICO

Para se obter um mínimo de sucesso na tarefa de estudar o comportamento social, a fim de melhor compreender a trajetória e a evolução do pensamento humano, o pesquisador em ciências sociais deve colocar em prática um minucioso exercício de análise do contexto por ele delimitado e de perseverar numa constante busca pela percepção ideológica que está sustentando o período analisado.

Saber observar os fenômenos e interpretar suas causas, seus efeitos e as idéias que estão translúcidas, é uma tarefa que demanda intenso labor e é ao mesmo tempo incompatível com a simples tentativa de ratificar “preconceitos” ou “verdades” dogmatizadas socialmente ou culturalmente. Ou seja, é necessário trabalhar para avançar no processo de análise do comportamento social, oferecendo, em muitos casos, a chance de uma outra interpretação para fatos e atos que se desenrolam no seio da sociedade e do próprio Estado.

Levando em consideração o que foi dito no parágrafo anterior, imagina-se ser possível encontrar ferramentas suficientes para entender o motivo do aparente “consenso” social à implementação de novos padrões de comportamentos, de regras e de conceitos, ou seja, de uma mudança de um estágio interpretativo dos fenômenos para uma nova forma de entender o mesmo contexto. É importante destacar que dentre essas mudanças, a forma de pensar o gerenciamento e atuação do Estado é o foco abordado.

Sendo assim, para melhorar as chances de compreender o(s) motivos(s) da implementação do processo de reforma do aparelho do Estado brasileiro na década de 90 – reforma que também buscou uma nova forma de gerenciamento da coisa pública – e seus efeitos – (tema que interessa diretamente a esta dissertação), é oportuno nesse momento de revisão teórica fazer a junção de elementos e conceitos pertencentes às Ciências Administrativas, Econômicas e Políticas.

Desse modo, para ajudar na elaboração desta análise, este capítulo foi dividido em quatro seções: na primeira, o objetivo é fazer uma rápida exposição sobre o processo de evolução do Estado, mostrando como governo e sociedade estão inseridas no sistema. Para isso, são utilizados elementos da Filosofia, da Ciência Política e da Economia para ajudar a compor uma base interpretativa mais concisa; já na segunda seção, o objetivo é falar mais diretamente sobre a relação Estado e Ciência da Administração, sendo que, para isso, a introdução de elementos da teoria administrativa dá o caráter à análise. Na terceira seção, a



idéia é discutir a junção dos seguintes temas: o Estado, a Política e o Poder Econômico. Por último, é dedicada atenção especial ao processo de reforma do Estado, dando ênfase à trajetória de acontecimentos ocorridos no Brasil, principalmente durante a década de 1990.

## **2.1 ESTADO, GOVERNO E SOCIEDADE**

Antes de começar a discorrer sobre esses temas, é necessário registrar que, nesta pesquisa, a idéia da mudança no pensamento e no comportamento social é abordada por se entender que é a partir de uma disseminação de idéias e de atitudes que as relações sociais seguem avançando, trazendo em seu interior imensas possibilidades de interpretações sobre os fatores desencadeadores de diferentes comportamentos, fornecendo novos caminhos para serem percorridos. Isto, no nosso limitado entender, é a essência do próprio processo de transformação social.

Para fundamentar a indagação anterior e, considerando-a como uma das vertentes da realidade social, toma-se emprestado a lógica filosófica de Plantão, que descreve as idéias como a base do conhecimento humano e que pressupõe que a eficiência dessas atua no processo de mudança institucional, pois se transforma na força propulsora que leva à ruptura de padrões já estabelecidos e criando, assim, um novo paradigma.

É importante destacar que esse novo paradigma está aqui interpretado como sendo uma nova possibilidade de dimensionar e de visualizar um diferente papel para o gestor público e para o próprio Estado frente ao processo de reforma do Estado brasileiro, reforma essa que se corporifica, a partir de 1995, com o Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado.

Entretanto, antes de perseguir uma linha interpretativa para os problemas relacionados com os modelos de administração pública adotados no Brasil, é necessário verificar elementos do passado para buscar fundamentos a respeito do sentido lógico da relação desenvolvida entre Estado e Sociedade, relação essa que é eficazmente discutida por Rousseau (2003) em “O contrato social”.

Para descrever a relação Estado x Sociedade, Rousseau analisa o processo pelo qual a sociedade evoluiu para uma nova concepção, no que diz respeito à sua forma de organização. Essa passagem é bem evidenciada, quando ele afirma o seguinte:

[...] supondo que os homens tenham chegado àquele em que os obstáculos prejudiciais à sua conservação no estado de natureza sobrepujam, por sua resistência, as forças que cada indivíduo pode empregar para se manter nesse estado. Então, esse estado primitivo já não pode subsistir, e o gênero humano pereceria se não mudasse seu modo de ser (p.20).

A concepção de Rousseau mostra que o momento da transformação ocorre quando já não é mais possível manter o padrão organizacional existente. Nesse momento, como os homens não podem engendrar novas forças, a solução passa a ser simplesmente unir e dirigir as existentes. É com base nessa idéia que Rousseau afirmava que não restava aos homens meio de conservar-se senão formando, por agregação, um conjunto de forças que pudesse sobrepujar a resistência, aplicando-as a um só móvel e fazendo-as agir em comum acordo.

Disseminada a idéia de uma nova forma de organização social e que a força que se busca para sobrepujar a resistência só pode nascer do concurso de muitos, surge um primeiro problema: sendo a força e a liberdade de cada homem os primeiros instrumentos de sua conservação, como os homens devem-nas empregar, sem prejudicar e sem negligenciar os cuidados que devem a si mesmo?

Esse problema, ou seja, Rousseau (2003, p.20) “encontrar uma forma de associação que defenda e proteja com toda a força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedeça, contudo, a si mesmo e permaneça tão livre quanto antes”, constitui-se no elemento essencial e original da doutrina de Rousseau, pois, a essência do corpo político deve estar fundamentada na concordância entre a obediência e a liberdade.

É oportuno destacar que de acordo com Rousseau (2003, p.25), a passagem do estado de natureza ao estado civil produziu no homem uma mudança considerável, substituindo, em sua conduta, o instinto pela justiça e conferindo às suas ações a moralidade que antes lhe faltava. Só então, a voz do dever assumindo o lugar do impulso físico; e o direito, o do apetite, o homem, que até então não levava em conta senão a si mesmo, viu-se obrigado a agir com base em outros princípios e a consultar sua razão antes de ouvir seus pendorres.

Vencida essa etapa e estabelecido o censo comum que a mudança era necessária para a própria sobrevivência, por isso inevitável, uma nova forma de organização se moldou, trazendo em seu bojo o começo da diferenciação entre os próprios integrantes da sociedade. A evolução desse sistema conduziu à afirmação da figura do líder, do soberano. Porém, apenas o soberano em si não constitui poder, mas todo o aparato do corpo político que o cerca.

Nesse novo modelo de organização social, a estrutura administrativa necessária para manter o próprio modelo – definida por Rousseau como sendo o próprio governo – adquire vida própria em relação à sociedade e sua função passa a ser servir somente aos interesses do soberano e atuar em nome dele. Por isso, esse momento pode ser considerado como o início da disfunção do governo, pois seus integrantes passam a administrar em torno de seus próprios interesses, deixando a sociedade relegada a um plano secundário.

Como consequência mais evidente desse processo, o Estado e o governo passam a ter uma dinâmica própria e conjunta, enquanto à sociedade, além do papel de reverenciar seus líderes, resta aceitar todas as condições de regras e comportamentos impostos pelo sistema e de em nome da manutenção de uma estrutura definida como nação, fornecer vidas, trabalho e total obediência.

Após esta exposição, em relação aos princípios e aos fatores que contribuíram para a formação da instituição Estado, e de como está sendo organizada toda a base de sustentação e composição dessa nova estrutura, apresenta-se a seguir uma definição elaborada por Rousseau (2003, p.75) a respeito de um dos componentes da nova estrutura organizacional, qual seja:

[...] governo é em pequena escala o que o corpo político, que o encerra, é em grande escala. É uma pessoa moral dotada de certas faculdades, ativa como o soberano, passiva como o Estado, e que se pode decompor em outras relações parecidas; de onde nasce, conseqüentemente, uma nova proporção, e ainda outra nesta, segundo a ordem dos tribunais, até se chegar a um termo médio indivisível, isto é, a um único chefe ou magistrado supremo, que podemos representar, no meio dessa progressão, como a unidade entre a série das frações e a dos números.

Estabelecida uma nova ordem na estrutura social, os homens, movidos por seus mais fervorosos desejos e ambições, deturpam-se, perdem-se, maculam-se. É o florescimento das sensações de força e autoridade. São instrumentos oferecidos a todos que ocupam certas posições dentro da nova ordem e que naturalmente passam a ser considerados diferentes.

Agora, não é necessário somente o uso da força bruta e do sangue derramado para se conquistar prestígio e poder, pois o Estado passa a oferecer isso e muito mais.

Para reforçar a idéia acima, pode-se utilizar ainda o pensamento de Rousseau (2003, p.74) que mostra que o crescimento do Estado oferece aos depositários da autoridade pública maior número de tentações e meios para abusar de seu poder, pois de mais força precisa o governo para conter o povo e mais força requer o soberano, por sua vez, para conter o governo.

Como resultado desse processo, a luta incessante pelo poder passou a guiar o imaginário dos homens, pois o Estado criou essa possibilidade de maneira rápida e simplificada. Além disso, ele passou a ser o refúgio, o abrigo, o meio de sobrevivência mais seguro e cômodo para um restrito grupo social, enquanto que a maioria da sociedade, conforme já afirmado, assumiu o papel de resignar-se ou de idolatrar seus líderes e seus representantes.

Antes de continuar esta análise, é oportuno destacar que o Estado contemporâneo transformou-se e assumiu uma forma mais democrática e humanizada do que o Estado, descrito por Rousseau. Porém, apesar dos avanços no sentido dos direitos, ditos sociais, e da construção de um ambiente com mais liberdade e igualdade entre os homens, o Estado, apesar de estar em uma trajetória de transformação, ainda continua sendo o espaço de disputa para se alcançar o poder e um maior número de privilégios.

No Estado de hoje, a figura do soberano, do monarca, cedeu lugar a uma forma mais popular de escolha do líder social. Porém, muito da estrutura do Estado antigo perpetua-se e impregna-se nos tempos atuais. A manutenção de algumas castas continua seu curso e a estrutura administrativa ainda traz os vícios do clientelismo, do nepotismo e dos desejos de privilégios.

Fazendo um despretensioso adendo a essa simplificada exposição do pensamento de Rousseau sobre o processo de formação e da relação de poder no seio do Estado, pode-se perfeitamente aproveitar o momento de turbulência política encontrado no Brasil (2º semestre de 2005), pois, segundo algumas interpretações veiculadas nos meios de comunicação com maior credibilidade no País e no mundo, a busca de um pequeno grupo por poder e por sua manutenção extrapolou alguns limites sociais, o que possibilita fazer uma analogia com o que Rousseau escreveu sobre a relação conflitante entre o Governo, o Estado e os integrantes da sociedade.

Sendo assim, após essa reduzida interpretação sobre as idéias de Rousseau em “O Contrato Social”, é importante manter a atenção para o estudo do modelo brasileiro de administração pública. Porém, para criar condições favoráveis a essa análise, é fundamental entender que foi o intenso processo de desenvolvimento econômico do século passado que passou a determinar novos caminhos para a organização da sociedade e do próprio Estado.

Então, admitindo a importância da idéia anterior, pode-se afirmar que há muito tempo o desenvolvimento econômico tem sido o foco e o objeto de análise de muitos estudiosos ligados às áreas da Administração, da Economia e da Política, os quais desejam explicar os movimentos sociais no que tange às relações interpessoais e comerciais; além disso, buscam entender qual é razão da mudança de padrões de consumo e de comportamento.

É oportuno destacar também que o conhecimento e a compreensão dos fatores que conduzem ou desencadeiam as mudanças expressas acima são elementos essenciais para se entender a forma de pensar de uma sociedade e de como se produz a relação de poder na estrutura Estado. Por isso, ao se analisar uma sociedade e sua forma de organização, o pesquisador pode se deparar com as seguintes questões: qual é o conceito de desenvolvimento que determinada sociedade possui ou deseja? E qual é a influência das ideologias para a ampliação ou manutenção do sistema dominante?

Apesar da relevância de se buscar as respostas para essas questões, estabelecer uma linha interpretativa que consiga abarcar todos os elementos que compõem o contexto social parece muito mais uma idéia factível à ficção. Nesse sentido, aproveitando a literatura para embasar a afirmação anterior, pode-se considerar a idéia de utopia de Thomas Morus (1997) como o ápice da evolução social, porém o mundo real revela que a tentativa de se atingir a sociedade e o Estado ideal é muito mais um mito para o cientista social e um plano a ser perseguido pelos economistas e administradores públicos.

E por falar em mito e plano, Furtado (1974), um homem de grande importância para a análise da estrutura do Estado brasileiro, afirmou que os mitos têm exercido uma inegável influência sobre as mentes dos homens que se empenham em compreender a realidade social. Isso ocorre porque eles estão na constante busca por novos caminhos e soluções teorizadas para responder à demanda por soluções de grandes problemas de organização social.

Ainda considerando essa questão, Ramos (1989) mostra que “os cientistas sociais afirmam, comumente, que as definições da realidade são aprendidas pelos indivíduos no processo de socialização”, o que gera a dificuldade de se avançar de maneira uniforme para

uma sociedade ideal, visto que o meio social é o espaço de conflitos e de interesses diversos, muitas vezes materiais e pouco sensíveis aos ideais de igualdade entre os homens, e assim, a compreensão da realidade acaba sendo um ponto de vista pessoal.

Por tudo isso, para ajudar no processo de análise dos problemas de organização social, aqui priorizando a forma de gerir o Estado, considerar o pensamento ideológico dominante pode ser um caminho muito proveitoso haja vista que, segundo Thompson (2000, p.106), as transformações culturais associadas ao desenvolvimento das sociedades modernas têm estreita ligação com as ideologias, as quais possuem “um papel a desempenhar como sistemas seculares de crenças que emergiram às vésperas do abandono da religião e da magia, e que serviram para mobilizar a ação política num mundo libertado da tradição”.

Apesar dos elementos filosóficos adotados nesta pesquisa, o objetivo não é estudar e definir a essência do Estado, porém é interessante indagar: qual é a sua finalidade e como está organizado? Para isso, busca-se a raiz do pensamento e incorpora-se a visão de Aristóteles (2000, cap. V) que descreve a finalidade do Estado como sendo o meio de permitir a própria vida em espécie. Considerando, pois que “o homem é, por sua natureza, um animal feito para a sociedade civil” (p.53), a função básica do Estado passa a ser propiciar e garantir de forma contínua e estável um bem viver para a coletividade.

É importante considerar, conforme já apresentado, que a ampliação dos conflitos em busca do poder deturpou a concepção imaculada do Estado, ou seja, aquela instituição imaginada por Aristóteles, e bem caracterizada por Rousseau, modificou-se, transformando-se em objeto de tentação e motivo de grandiosos conflitos.

Com isso, na busca por esse espaço, é que se formam as estruturas de poder e as alianças políticas/econômicas/ideológicas. Nesse sentido, Russel (1979, p. 76) afirma que a principal aliança que se estabelece a ligação do poder econômico com o governo, é até certo ponto recíproca, pois tanto o poder econômico quanto o governo necessitam do Estado para sobreviver.

Compreendida a existência e a importância da aliança anterior no processo de evolução e administração do Estado, pode-se dizer que é a política que atua como veículo de aproximação entre o Estado e o poder econômico, ou vice-versa. E é ainda por meio dela que as estruturas dominantes são mantidas no comando ou são substituídas por outras.

Entretanto, na concepção de Barbosa R.(1952, p.3), a política não possui esse sentido, ele a define como “a arte de gerir o Estado, segundo princípios definidos, regras

morais ou escritas, ou tradições respeitáveis”. Ainda, em seu entendimento, a política não pode ser vista como a ideologia, mas como parte legítima da soberania de um povo.

Numa visão mais atual, na qual os interesses econômicos ganham papel de destaque, política e ideologia possuem uma afinidade maior. Segundo Strachman (2002, p.131), nessa nova configuração a política terá a seguinte função:

[...] vai determinar, por exemplo, quais os interesses irão prevalecer, tanto no confronto de forças (normalmente não físicas) quanto pela capacidade diferenciada de estas forças se articularem e defenderem seus interesses.

Nesse sentido, o papel das concepções ideológicas atua sobre o conjunto de fatores e com isso, Estado, política e economia interagem e ganham importância no processo de análise, pois, como afirma Bonavides (2003, p.48), “sem o conhecimento dos aspectos econômicos em que se baseia a estrutura social, dificilmente se poderia chegar à compreensão dos fenômenos políticos e das instituições pelos quais a sociedade se governa”.

Diante do exposto, até esse momento é possível coletar elementos para dizer que, até certo ponto, as políticas econômicas adotadas podem ser entendidas como reflexo da forma de pensar das classes dominantes e que a forma de gerenciar o próprio Estado mantém íntima relação com a ideologia dominante, pois os principais administradores possuem caráter de subordinação ou estreita ligação com o grupo que controla o poder.

Em relação à afirmação imediatamente anterior, é necessário criar ressalvas para muitas sociedades, principalmente as que sofrem um processo de espoliação e se encontram em regime de dependência econômica, pois a tentativa de adotar projetos internos é quase que uma revolução contra as forças invisíveis do sistema.

Ainda em referência a esse assunto, pode-se dizer que a tentativa de se desvencilhar de políticas unidimensionais e restritas aos atores capazes de influenciar e de determinar o caminho a ser seguido por toda uma nação, é, talvez, a tarefa mais complexa que se pode ter na tentativa do desenvolvimento socioeconômico e de organização social.

Sendo assim, iniciando a conclusão desta seção, pode-se afirmar que o regime democrático cria legitimidade a todo o processo político, e com base nos alicerces da democracia e em nome dos ideais de liberdade, fraternidade e igualdade, Estado, política e sociedade fundem-se numa só estrutura e passam a ser a matéria-prima para os modelos

econômicos, porém os efeitos da política econômica são antagônicos para as sociedades, já que cada uma se encontra num estágio de desenvolvimento.

Para fundamentar a fusão descrita anteriormente, pode-se tomar emprestada uma das leis da dialética – ação recíproca, unidade polar ou “tudo se relaciona” – que segundo Lakatos e Marconi (1985, p.96), ao abordarem esse princípio, afirmam que “as coisas não existem isoladas, destacadas umas das outras e independentes, mas como um todo unido, coerente”. Tanto a natureza quanto a sociedade são compostas de objetos e fenômenos organicamente ligados entre si, dependendo uns dos outros e, ao mesmo tempo, condicionando-se reciprocamente.

Após a presente tentativa de expor como o Estado se organizou e de como ocorrem as relações de poder em seu seio, pode-se dizer que esta seção teve como objetivo introduzir elementos de Filosofia, Economia e Ciência Política para chamar a atenção de que o modelo de gestão do Estado será reflexo de várias condicionantes, que provavelmente possuem significativa correlação.

Assim, não basta analisar apenas a superfície de toda uma estrutura e com isso concluir, por exemplo, o grau de ineficiência administrativa ou de elevado nível de corrupção que uma sociedade apresenta; é necessário buscar uma interpretação mais profunda e embasada em princípios metodológicos independentes do poder ideológico dominante. Pois, assim, pode-se ter maiores chances de entender concretamente como se dá a evolução do processo de administração do Estado e o porquê da necessidade de proceder à reforma.

## **2.2 O ESTADO, A ADMINISTRAÇÃO E O CONTROLE**

O ponto de partida para esta análise pauta-se na compreensão do grau de relevância que o estudo dos problemas e das dificuldades dos modelos de organização gerencial na Administração Pública Brasileira, face à complexidade que se formou em torno da relação Estado e sociedade no Século XX, possui para entender como se revestiu a política administrativa do Estado até os dias de hoje.

Destarte as dificuldades e aspectos inconclusos a respeito do melhor modo de definir princípios administrativos para o setor público, fato relevante é que o Estado, aqui definido na



terminologia do Direito Brasileiro como uma entidade com personalidade jurídica própria, assumiu inúmeras funções e responsabilidades perante a sociedade que o legitimou.

O Estado contemporâneo, apesar de abrigar e servir, ainda hoje, a uma grande estrutura oligárquica e apresentar resquícios de uma cultura feudal, avançou muito, passando a fundamentar e sustentar novos princípios democráticos, o que lhe delegou um maior nível de importância para o aperfeiçoamento e legitimação das instituições e das estruturas sociais em expansão.

Nesse sentido, para melhor poder visualizar o perfil e o estágio de desenvolvimento das relações sociais de uma determinada nação, é necessário, antes de qualquer coisa, investigar como ocorrem as relações administrativas ou gerenciais em torno do patrimônio público, o que é de suma importância para fundamentar uma análise mais concreta e no sentido mais próximo do realismo social.

### **2.2.1 O paradigma administrativo**

Antes de iniciar essa singela análise sobre o paradigma administrativo contemporâneo, é importante esclarecer que a idéia a ser perseguida está focada num sentido mais sociológico do que propriamente técnico. Por isso, neste momento, fica em segundo plano a possibilidade de se utilizar as idéias e concepções de Woodrow Wilson, Frederick Taylor e Max Weber a respeito de pontos teóricos da administração. Porém, não menos importantes são essas contribuições, sendo necessário conhecê-las, ainda que superficialmente.

Para ajudar nessa tarefa, um bom material de apoio é o artigo de Pacheco (1998), “Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e *accountability* democrática”, onde a autora, a partir do exemplo americano, faz uma excelente exposição sobre o assunto e mostra como o pensamento administrativo foi evoluindo e influenciando o modelo de gerenciamento do Estado.

De acordo com a referida autora, a primeira reforma do serviço público, desenvolvida durante a *Progressive Era* nos Estados Unidos, tinha dois alvos claros: a luta anti-corrupção (onde os principais corruptores eram as máquinas políticas e sindicais) e a

busca da eficiência. Tratou-se da reforma do serviço civil, com base em três idéias fundamentais:

- a) a separação necessária entre política (*politics*) e administração, sendo a primeira esfera responsável pela formulação das políticas públicas (*policies*), enquanto que à ação administrativa ficava reservada a implementação Wilson (1887 *apud* Pacheco, 1998);
- b) o caráter científico da administração, dado pela separação entre organização do trabalho (a ser realizada pelo *manager*) e a execução de tarefas bem descritas e especializadas (a cargo dos trabalhadores ou funcionários); a existência de um único método para a realização da tarefa, comprovadamente mais rápido e melhor (*the one, universal, best way*); os princípios da divisão do trabalho, especialização das funções, homogeneidade e unidade de comando; o estabelecimento de regras, leis e fórmulas que substituem o julgamento de cada trabalhador individual Taylor (1912 *apud* Pacheco, 1998);
- c) a adoção do princípio hierárquico nas organizações, baseado num “sistema firmemente ordenado de super e subordinação, no qual há supervisão dos níveis inferiores de funcionários pelos níveis superiores”; a lealdade impessoal devotada a postos funcionais hierarquicamente superiores; a eficiência como resultante da implementação impessoal de regras racionais e impessoais, desde que não haja interferência política Weber (1922 *apud* Pacheco, 1998).

De acordo com Pacheco, os reformadores americanos, inspirados nestas idéias, entenderam construir uma administração pública não apenas mais eficiente, mas também mais *accountable*, baseada na relação direta entre “*elected officials*” e eleitorado. Segundo esta visão, ao ser a administração separada da política, e garantida a lealdade impessoal do corpo de funcionários à estrutura hierárquica de comando, está garantida a *accountability* de todo o sistema, tanto político quanto administrativo.

Observando que o objetivo teórico não é respaldado pela realidade dos fatos, entende-se que a dificuldade de se avançar para um modelo de administração do Estado ocorre porque o fator humano continua sendo a principal incógnita. Isso ocorre por causa das complexas variáveis que envolvem o universo humano, fazendo com que a simples tarefa de administrar torne-se um grande desafio para a existência e convivência do homem em sociedade.

Por isso, compreender as concepções, as ideologias e a lógica do comportamento individual ou coletivo é objetivo constante e essencial para os administradores que procuram estabelecer um diferencial na luta por espaço em um mercado cada vez mais competitivo, tanto na área privada como na área pública.

A procura por melhores soluções e técnicas, que dêem suporte ao administrador e que possam trazer benefícios econômicos e sociais, configura-se uma meta a ser perseguida, o que, em muitos casos, traz à tona uma profunda disputa por poder e *status*, fazendo florescer os instintos mais primitivos do homem.

Poder e *status* são duas vertentes integrantes do processo de desenvolvimento humano. Eles estão intimamente ligados à criação do aparato estatal e ajudam a compor a face que desvirtua toda a essência poética e lógica da formação da instituição Estado, pois têm a faculdade de seduzir ou corromper até o mais impávido dos homens. É uma relação psicológica intrínseca e inerente à “racionalidade” humana.

Esse campo fértil de possibilidades e de aspirações é ratificado pela própria história. Isso porque não são poucos os homens que tiveram a habilidade de saber observar a natureza humana, tirando proveito dos anseios sociais e conduzindo todo um grupo a buscar um movimento de ruptura dos padrões previamente estabelecidos.

É interessante indagar que, de certo modo, as rupturas dos padrões socialmente estabelecidos podem ser analisadas como “revoluções”. Neste sentido, fazendo uma analogia à administração, podemos enxergar na história do pensamento administrativo alguns momentos de rupturas dentro do modo de administrar, de produzir e de gerenciar. São as novas técnicas que sobrepujam às anteriores e criam um novo padrão de comportamento e de produção.

Entretanto, os movimentos revolucionários devem ser visto com cautela. Um exemplo da ficção para dar suporte a esta afirmação pode ser visto por intermédio da leitura do livro “A revolução dos Bichos”, de George Orwell (1945), onde o autor, fazendo uma analogia ao universo humano, utiliza a figura dos animais buscando um novo sistema de organização para se rebelar ao processo de escravidão a que julgam ser submetidos pelos humanos.

Os animais são conduzidos por um novo ideal e acreditam que lutar por ele significa ser consciente do propósito a que a luta conduzirá suas vidas. Porém, assim como os humanos, a organização dos animais cria os privilégios e as hierarquias, o que gera uma

estratificação animal e leva a um novo modelo de organização. Como consequência, os animais são conduzidos por ideais manipulados, passam para a um novo regime de escravidão e mesmo assim acreditam estar no caminho certo.

Voltando a discorrer sobre a questão do paradigma administrativo, e considerando a estreita relação entre o ideal de desenvolvimento e a importância da administração para tal, continua-se a análise afirmando que de modo geral, a idéia de desenvolvimento está ligada à obtenção de certos padrões socialmente estabelecidos e que passam a servir como parâmetros de análise individual ou coletiva, tornando um indivíduo ou uma sociedade pertencente a grupos considerados “seletos” ou “ineficientes”.

A configuração e a expansão do significado de “desenvolvimento” possuem íntima relação com o processo de industrialização em alguns países, o que permite estabelecer comparações em termos de aumento de renda individual e de Produto Nacional Bruto.

Como parte integrante do processo de desenvolvimento, podendo até ser considerado como o principal fator, o mercado possui uma função estratégica no condicionamento social e nos modelos de desenvolvimento econômico. Entretanto, faz-se necessário ressaltar que o conceito básico de mercado expressa uma condição de facilitar as trocas, onde compradores e vendedores desempenham funções claras e específicas, e não um meio de interferência ou redução da importância da condição humana.

Partindo de uma nova concepção da real importância do mercado, Ramos (1989) em “A nova ciência das organizações”, propõe uma reflexão sobre o modelo de análise e planejamento de sistemas sociais, mostrando que a postura unidimensional do modelo reflete a idéia do mercado como a principal categoria para a ordenação dos negócios pessoais e sociais, ou seja, para a implantação dos modelos de desenvolvimento individual ou coletivo.

Em sua análise, o mercado perde certo *status*, ainda que seja reconhecido como um enclave social e legítimo. Porém, a visão de um modelo multidimensional condiciona a importância do mercado a um grau de limitação e regulação, e não como a condição mais importante para se estabelecer modelos de desenvolvimento e de comportamento social.

O ponto central do novo modelo consiste na noção de delimitação organizacional, envolvendo uma sociedade constituída por vários enclaves e um sistema de governo social mais empenhado em alcançar um ponto ótimo de promoção social, considerando os enclaves sociais.

Entender o modelo multidimensional é perceber uma tentativa de resgate da condição humana, já que, atualmente, o desenvolvimento dos mercados, ainda que se considerem os imensos benefícios conseguidos, promove uma redução da importância do ser humano. Isso ocorre porque os modelos organizacionais, sejam privados ou públicos, passam a considerar agregados estatísticos e, com isso, a noção de desenvolvimento socioeconômico suplanta índices de satisfação ou felicidade humana.

É interessante registrar que tentar dimensionar grau de satisfação ou felicidade pode ser uma tarefa muito complicada haja vista a subjetividade, a abstração e a individualidade dos valores morais e sociais que um indivíduo ou uma sociedade podem ter. Entretanto, considerar padrões de desenvolvimento e de comportamento social como parâmetros a serem seguidos por grupos sociais com diferentes culturas e valores éticos e morais, pode gerar uma ilusão da idéia de desenvolvimento.

Sendo assim, pode-se afirmar a importância do mercado como impulsionador da livre iniciativa e do desenvolvimento social, econômico e humano. Porém, os objetivos dos seres humanos dentro do seu ciclo natural de vida devem ser repensados, deixando-os menos escravos da necessidade de competição e da conquista de valores materiais como expressão de padrão de desenvolvimento ou progresso social.

Neste contexto, as organizações precisam ser conduzidas para um modelo mais humano, onde o homem e o mercado sejam vistos como fatores importantes para se alcançar um melhor nível de vida e de relações interpessoais, e que o conceito de progresso ou desenvolvimento não tenha como principal foco a conquista de determinados índices estatísticos e agregados econômicos.

Entendidas as dificuldades e os desafios que o modelo de administração da estrutura estatal tem que transpor, a fim de caminhar para um sentido de maior justiça social ao mesmo tempo em que se perseguem agregados econômicos, torna-se oportuno reconhecer que é difícil buscar uma lógica interna que não leve em consideração princípios éticos individuais e coletivos para tornar o administrador público consciente de que seu esforço e dedicação devem ser direcionados em benefício da sociedade.

Também é importante dizer que a exigência de um sentido lógico para a ocorrência ideal dos fatos e dos acontecimentos não pode estar inserida no cotidiano da maioria dos seres. O ponto de equilíbrio necessário para cada indivíduo reconhecer a importância de sua participação na grande engrenagem que movimenta uma sociedade não é tão facilmente

alcançável. Por isso, fundamental é discutir qual é o melhor caminho para gerir o coletivo em detrimento de parcela considerável do individualismo.

Por último, é importante deixar claro que apenas o ufanismo exagerado de alguns corações sedentos por princípios de igualdade, de liberdade e de fraternidade, ou de legítimos ideais de estudiosos das mais modernas e respaldadas técnicas de administração privada, podem não ser instrumentos suficientes para explicar e desvendar a complexa estrutura Estado e Administração Pública.

### **2.2.2 O sistema de controle gerencial no Estado**

Na seção anterior, a abordagem temática procurou discorrer sobre a questão do novo paradigma administrativo, apontando a estreita relação entre o ideal de desenvolvimento e a importância da administração nesse processo. Além disso, a questão do desenvolvimento também foi abordada sobre o prisma do mercado, já que este é apontado como veículo estratégico no condicionamento social e nos modelos de desenvolvimento econômico.

Porém, apesar da importância de analisar questões ligadas à instituição mercado, ao aprimoramento das técnicas administrativas e ao desenvolvimento dos modelos econômicos, é fundamental analisar também a relação entre o Estado e a maneira como o mesmo é administrado.

A importância da afirmação anterior existe porque, conforme afirmam Bresser Pereira e Pacheco (2005), o Estado é o instrumento por excelência de ação coletiva da sociedade, e, por isso mesmo, uma instituição fundamental para o desenvolvimento de uma nação. Ou seja, para ajudar no desenvolvimento econômico, as instituições são fundamentais, sendo, naturalmente, a mais importante delas o próprio Estado moderno, na medida em que este é seu instrumento de ação coletiva por excelência.

Compreendida a importância do Estado como mecanismo facilitador do desenvolvimento, também é necessário reconhecer todas as dificuldades inerentes a sua organização e ao controle de seus atos. Por isso, a moderna teoria administrativa voltada para os aspectos relacionados com a administração pública tem dado atenção especial aos

conceitos de administração gerencial, procurando absorver os elementos mais significativos e compatíveis com as peculiares características do modelo de organização estatal.

Dando continuidade à abordagem sobre a ampliação do debate em torno da administração gerencial, pode-se dizer que a própria dinâmica do mercado tem exigido cada vez mais dos gestores, tanto de empresas privadas como de empresas públicas, uma maior interação com as funções de planejamento, execução e controle. Além disso, a ampliação do tamanho das organizações, o caráter especulativo e volátil dos mercados e, principalmente, os problemas de ordem política, também ajudam a embasar a necessidade de adoção das técnicas de controle gerencial nas entidades.

Diante do exposto até aqui, pode-se dizer que os sistemas de controle gerencial existem para dar suporte ao processo administrativo de uma organização. Pois, conforme afirmam Anthony e Govindarajan (2002, p.30), uma organização, seja pública ou privada, é identificada como a formatação de um grupo de pessoas que trabalham juntas e que devem procurar atingir os objetivos externalizados pela organização.

O controle gerencial inclui várias atividades, que, ainda de acordo com Anthony e Govindarajan (2002, p.34), podem ser definidas como: planejar o que a organização deve fazer; coordenar as atividades de várias partes da organização; comunicar a informação; avaliar a informação; decidir se deve ser tomada uma decisão, ou que decisão tomar, e influenciar as pessoas para que alterem seu comportamento.

Com relação ao comportamento, os mesmos autores ressaltam (p.35) que apesar de sistemático, o processo de controle gerencial não é, de maneira nenhuma, mecânico, pois envolve interações entre indivíduos e não existe a possibilidade de descrever essas interações automaticamente. Assim, é importante considerar que os executivos têm objetivos pessoais, e o problema central do controle é induzi-los a atuar de maneira que, ao procurarem atingir seus objetivos pessoais, auxiliem o alcance dos objetivos da organização. Esta é uma das grandes dificuldades de implantação de um sistema de controle gerencial em um órgão público, ou seja, alinhar os objetivos pessoais e os interesses políticos aos reais objetivos das organizações.

Em relação a esse assunto, Anthony e Herzlinger (1980, p. 35) já enxergavam que a ausência de uma medida satisfatória, simples e geral da performance, comparável à medida do lucro é o mais sério problema do controle gerencial nas entidades sem fins lucrativos<sup>1</sup>. Para

---

<sup>1</sup> Segundo Anthony e Herzlinger (1980, p. 34), as entidades sem fins lucrativos apresentam as seguintes características: a ausência do lucro como uma medida; a sua tendência para serem organizações prestadoras de

eles o problema não é a ausência do motivo do lucro e sim a ausência da medição ou da necessidade do lucro.

Entretanto, apesar dessas reais dificuldades, Ribeiro Filho (1998) afirma que a idéia central de controle gerencial para entidades da Administração Pública, sem fins lucrativos, apresenta-se como um sistema necessário à avaliação do desempenho e à estruturação desse sistema a partir de indicadores agregados que facilitem a leitura e interpretação dos rumos organizacionais. Ou seja, surge das próprias peculiaridades dessas entidades quando se relacionam com o meio externo.

Em relação à utilização de indicadores como forma de ajudar no processo de avaliação de desempenho das organizações, é oportuno registrar que neste trabalho a idéia é utilizar indicadores orçamentários como forma de aumentar a visão sobre o comportamento orçamentário do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. Cabe esclarecer ainda que a utilização de indicadores na Administração Pública está sendo cada vez mais requerida, já que são mecanismos que apresentam uma visão pontual sobre o desempenho das instituições.

Do ponto de vista teórico, registra-se que de acordo com Anthony e Govindarajan (2002, p.525) a utilização de parâmetros de avaliação, caso que abrange indicadores orçamentários, os quais geralmente integram relatórios de gestão, é bastante positiva para as organizações. Além disso, os referidos autores destacam que em sistemas de controle gerencial, os padrões normais de avaliação ocorrem de três formas: padrões predeterminados ou orçamento; padrões históricos; e padrões externos. Porém, é importante esclarecer que de acordo com os autores, uma variação entre um desempenho real e um desempenho-padrão só tem significado se deriva de um padrão válido.

Discorrendo ainda sobre aspectos teóricos da utilização de sistemas de controle gerencial na esfera pública, destaca-se que já existem diversas instituições públicas brasileiras tentando adaptar a idéia do *Balanced Scorecard* como forma de melhorarem seus desempenhos gerenciais, visto que a base desse método está pautada sobre a utilização de diversos indicadores de gestão, tais como: indicadores financeiros, de clientes, de aprendizado e crescimento e de processos internos.

---

serviços; confronto entre as metas e as estratégias; menor dependência de clientes para um suporte financeiro; a dominação de profissionais; atuação do Conselho de dirigentes; descontinuidades administrativas; importância de Influências políticas; uma tradição de Controle Gerencial inadequado.



De acordo Kaplan e Norton (1997, p.25), os professores criadores do método, a lógica que estrutura o *Balanced Scorecard* consiste no fato de tentar refletir o equilíbrio entre objetivos de curto prazo, entre medidas financeiras e não-financeiras, entre indicadores de tendências e ocorrência e, ainda, entre as perspectivas interna e externa de desempenho.

Ainda de acordo com os professores criadores do método, este conjunto abrangente de medidas serve de base para o sistema de medição e gestão estratégica por meio do qual o desempenho organizacional é mensurado de maneira equilibrada sob as quatro perspectivas. Dessa forma contribui para que as organizações acompanhem o desempenho financeiro, monitorando, ao mesmo tempo, o progresso na construção de capacidades e na aquisição dos ativos intangíveis necessários para o crescimento futuro.

Para ratificar a importância da adoção de indicadores de gestão para o aprimoramento gerencial das organizações, destaca-se a frase de Norton e Kaplan (1997) de que o que não pode ser medido, não pode ser gerenciado. Por isso, faz-se necessário criar indicadores para se medir o desempenho destes ativos como forma de dar maior suporte às decisões futuras e de poder acompanhar o que está ocorrendo no presente.

Em relação à adoção do método no Brasil, de acordo com Passos (2004), até aquela data, muitas empresas já tinham aderido ao *Balanced Scorecard*, entre elas o Banco do Brasil S/A; a Empresa Transmissora de Energia Elétrica do Sul do Brasil S/A - Eletrosul; a Petróleo Brasileiro S/A - Petrobrás; o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial - SENAI; o Hospital 9 de Julho (SP); a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária - EMBRAPA; o Serviço Federal de Processamento de Dados - SERPRO; a Prefeitura Municipal de Curitiba/PR; a Imprensa Oficial.

Considerando tudo que foi discutido até agora e não deixando de lado o dinamismo das relações sociais, pode-se dizer que os sistemas de controle gerencial tornam-se grandes aliados para a obtenção dos objetivos, tanto no setor público quanto no setor privado, pois eles permitem extrair informações sobre o que está acontecendo dentro da organização e estabelecer padrões de avaliação. Além disso, possibilitam uma comparação intertemporal de dados e resultados, e, principalmente, fornecem subsídios aos executantes e controladores gerenciais no sentido de alertar sobre a necessidade de alteração do comportamento institucional.

### **2.2.3 O modelo de administração pública no Brasil**

Assim como ocorreu em muitas nações, no Brasil, o aprimoramento dos mecanismos de controle e de administração do patrimônio público também sofreu reflexo das dificuldades, dos interesses e dos problemas econômicos. Além disso, a necessidade de manter a estrutura mínima para a manutenção da classe dominante também contribuiu para retardar o aprimoramento da máquina estatal. Nesse sentido, é possível dizer que ao longo de sua trajetória o Estado brasileiro foi utilizado muito mais para se servir do povo do que para servi-lo.

Reforçando essa afirmação, Coelho (2000, p.257) expõe que:

o Poder Público brasileiro, no curso de sua história, esteve sempre vinculado ao tratamento abusivo e descompromissado com a *res publica*, sendo que foi somente na década de 30 deste século, com a criação do DASP<sup>2</sup> (Departamento Administrativo do Serviço Público), que se verificou o primeiro passo no sentido de implantar um serviço público organizado, prevendo-se a realização de concurso público e fixando-se critérios para a aquisição de bens e serviços.

Apesar da reconhecida importância do período anterior à década de 1930 para a trajetória de formação do núcleo administrativo do Estado no Brasil, é de maior relevância para o estudo do modelo gerencial brasileiro o período a partir daí, visto que é nesse momento em que ocorre uma tentativa de ruptura de modelo de administração individualista para um modelo de caráter mais social.

Para uma melhor compreensão do processo de evolução do modelo de administração pública no Brasil, é interessante destacar que existe a seguinte ordem de estruturas:

- a) Administração Pública Patrimonialista: nesse sistema o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e a coisa pública confunde-se com a particular. Como consequência, a corrupção e o nepotismo passam a ser práticas comuns, e o poder fica concentrado a poucos. De acordo com Faoro (2001,

---

<sup>2</sup> Com o objetivo de realizar a modernização administrativa, foi criado o Departamento Administrativo do Serviço Público - DASP, em 1936. Nos primórdios, a administração pública sofre a influência da teoria da administração científica de Taylor, tendendo à racionalização mediante a simplificação, padronização e aquisição racional de materiais, revisão de estruturas e aplicação de métodos na definição de procedimentos. Registra-se que, neste período, foi instituída a função orçamentária enquanto atividade formal e permanentemente vinculada ao planejamento.(Ministério do Planejamento).

p.38) o sistema patrimonial, ao contrário dos direitos, privilégios e obrigações, fixamente determinadas do feudalismo, prende os servidores numa rede patriarcal, na qual eles representam a extensão da casa do soberano;

- b) Administração Pública Burocrática: o modelo burocrático de administração pública é adotado a partir da década de 30, com o início do processo de industrialização. Baseia-se no modelo weberiano de burocracia, calcado em princípios de neutralidade, racionalidade e domínio do conhecimento técnico, ingresso por concurso e promoção por mérito. Esses são os princípios adotados pelo Departamento de Administração do Setor Público, o DASP, cuja criação, durante a ditadura de Vargas, representaria um ponto de inflexão em direção à modernização administrativa. Contudo, a resiliência das práticas políticas clientelistas terminaria por gerar um modelo híbrido de administração, presente até hoje Santos e Machado (1995);
- c) Administração Pública Gerencial: surge com a intenção de tornar o aparelho estatal mais eficiente. Apesar de estar baseada na Administração Burocrática, difere desta no que tange à forma de controle, que deixa de basear-se nos processos para concentrar-se nos resultados. Neste tipo de administração, a estratégia volta-se para a definição precisa dos objetivos que o administrador público deverá atingir em sua unidade, para a garantia de autonomia do administrador na gestão dos recursos humanos, materiais e financeiros que lhe forem colocados à disposição para que possa atingir os objetivos contratados e para o controle ou cobrança *a posteriori* dos resultados Bresser Pereira (1998).

Após a apresentação destas três dimensões conceituais sobre a maneira de organização da estrutura da administração pública no Brasil, torna-se importante destacar que a adoção de um ou outro modelo foi o próprio reflexo do interesse ou do processo evolutivo da sociedade, e que o potencial do Estado de alavancar o desenvolvimento e de promover uma melhor distribuição social foi pouco explorado.

Conforme já afirmado, para se entender as características do modelo brasileiro de desenvolvimento e administração é importante não perder de vista que o Estado, de acordo com Castro (1987, p.19), perseguiu uma política globalmente coerente de desenvolvimento acelerado baseada na industrialização e na criação de um setor econômico moderno.

Entendida a lógica dominante do modelo de desenvolvimento, Castro (1987, p.29) afirma que as distorções e ineficiências do modelo de administração pública – parte do modelo de desenvolvimento brasileiro – são em grande parte decorrentes da persistência dos quatro fascínios formadores do ideal de crescimento:

- a) Pela eficiência econômica setorial;
- b) Pela uniformidade e pelo controle do ambiente;
- c) Pela grande escala;
- d) Pela modernidade.

Além da lógica de desenvolvimento perseguida, outro problema que ajudou a inviabilizar o modelo de administração pública no Brasil ocorreu em nível operacional. Segundo Castro (1987, p.36), da mesma forma como perdurou durante muito tempo a crença de que os governos podiam tudo ou quase tudo, os quadros humanos governamentais acalentaram a ilusão de que eram capazes de planejar, gerenciar e executar tudo ou quase tudo que a sociedade brasileira demandava.

Entretanto a ilusão se desfez e os problemas de organização se evidenciaram, pois a limitação da capacidade gerencial é um dos limites mais importantes enfrentados pelo atual modelo brasileiro de administração pública, dado o elevado grau de centralização administrativa que caracteriza o país.

Nesse sentido, é possível visualizar que o problema se agrava quando a dominante presença do Estado em setores cruciais da economia é levada em conta, pois neste caso, decisões administrativas e políticas substituem forças de mercado como mecanismo de alocação de recursos, gerando grande conflito no que tange a consecução dos mecanismos de distribuição de recursos e serviços, e estabilização do nível de atividade econômica e do mecanismo de preços.

Outro fator que caracteriza o modelo de administração pública no Brasil é o fato de que o conjunto de reformas administrativas pós-30 encontra na busca pela modernização um dos seus objetivos fundamentais. Porém, como assinala Martins (1995 *apud* Jardim, 1999, p.118), a relação disfuncional entre burocracia e democracia se mostra como um dos aspectos mais significativos da trajetória modernizante da administração pública brasileira. Esta disfuncionalidade caracterizou-se pela indução de transformações centradas na racionalidade instrumental que visavam, ora a consolidar uma burocracia governamental alheia e contra as

interferências governamentais, ora a permitir a desestruturação da burocracia governamental pela prática política.

Após essa exposição de fatores e dos modelos que conduziram a administração pública brasileira nas últimas décadas, é possível destacar que se tem avançado no modelo de gestão. Porém, também é oportuno frisar que boa parte das organizações estatais ainda não conseguiu atingir um grau de amadurecimento gerencial, possuindo, assim, uma estrutura mesclada entre sistema de administração patrimonialista e burocrático, com tendência para administração gerencial.

#### **2.2.4 O controle gerencial no poder Judiciário**

Antes de iniciar a abordagem sobre o tema “o controle gerencial no poder Judiciário” é interessante relembrar que a discussão a respeito da necessidade de aumentar ou melhorar o controle de gestão está sendo colocada em pauta há bastante tempo. Conforme esclarece Gomes e Salas (2001, p.21), o interesse sobre questões ligadas ao controle de gestão tem aumentado muito nos últimos anos, em decorrência, principalmente, das rápidas mudanças ocorridas no contexto social e organizacional, a partir de 1973, com a crise mundial do petróleo.

Em relação à preocupação com o aprimoramento dos sistemas de controle de gestão no setor público, é oportuno dizer que a própria dinâmica social e dos mercados está cobrando cada vez mais o aperfeiçoamento da gestão no aparelho estatal para que o mesmo seja capaz de acompanhar e gerenciar as transformações e tendências do século XXI, o que não exclui a necessidade de aprimorar as formas clássicas de controle da administração pública.

Para ajudar a discorrer sobre as formas clássicas de controle da administração pública, apresenta-se a exposição de dois motivos para o estudo da controladoria na gestão pública na visão de Slomski (2005). De acordo com o referido autor (p.16), desde os primórdios da administração pública os gestores públicos vêm buscando o ótimo em seus resultados, embora nem sempre voltados ao atendimento das necessidades da sociedade. Surge aqui o primeiro motivo, já que os resultados da atuação do Estado deveriam estar em sintonia com o atendimento das necessidades sociais.

Outro ponto apontado diz respeito à luta milenar que Estado e sociedade travam em relação à prestação de contas. Segundo o autor, o principal problema consiste no fato de que existe uma brutal assimetria informacional, pois o Estado informa, mas o cidadão não entende. Esta situação é particularmente muito séria já que a prestação de contas pode ser facilmente manipulada, ainda mais quando se tem um processo de controle brando, em que não se avalia de forma técnica os gastos públicos.

Compreendida a necessidade para o estudo da controladoria na gestão pública, pode-se comentar agora como surgiu a função de controle na administração pública e quais as suas formas clássicas. De acordo com Mileski (2003, p.137) a função de controle foi estruturada no Estado moderno, quando se consolidou como uma das principais características do Estado de Direito. No Estado de Direito, a Administração está vinculada ao cumprimento da lei e ao atendimento do interesse público – atendimento ao princípio da legalidade e à supremacia do interesse público – por isso, para eficácia dessa exigência, torna-se imperativo o estabelecimento de condições que verifiquem, constatem e imponham o cumprimento da lei para o atendimento do interesse público, com a finalidade de ser evitado o abuso de poder.

Para fazer valer o controle como uma atividade complementar em relação à atuação do Estado, a teoria foi se desenvolvendo até se formatar nas três principais formas de controle: o controle interno, o controle externo e o controle social. É necessário destacar ainda que a vigente Constituição da República é que determina esse sistema de controle baseado no sistema de freios e contrapesos consubstanciado pela teoria da separação dos poderes, pelo sistema de controle interno de cada Poder, pelo sistema de controle externo exercido pelo Poder Legislativo, com o auxílio do Tribunal de Contas, pelo.

- a) controle interno: o controle interno é determinado pela vigente Constituição da República em seu artigo 70. Ele ocorre quando a própria administração procede ao controle sobre seus atos, decorrendo do poder hierárquico que a organiza. É a forma que a Administração possui para verificar a regularidade e a legalidade de seus próprios atos, no sentido de ser ater aos princípios da legalidade e da supremacia do interesse público, em que se inclui, inclusive, avaliação envolvendo a conveniência administrativa do ato praticado Mileski (2003, p.140);

Ainda em relação ao sistema de controle interno, pode-se dizer que ele é constituído de vários subsistemas ou unidades que devem atuar de forma integrada e harmônica e não deve ser confundido com o sistema contábil e financeiro que representa apenas um dos

instrumentos do controle interno; também não é sinônimo de auditoria interna, pois esta equivale à atividade desenvolvida por unidade especializada quanto à revisão e apreciação da atuação dos Controles Internos, os quais servem de base para toda a atividade de controle na Administração Pública. Assim, o fato da auditoria interna poder atuar sobre o Controle Interno, não significa que esteja excluída do Sistema de Controle Interno (BARBOSA, E., 2002, p.37).

- b) controle externo: o controle externo é exercido no âmbito do Congresso Nacional, como auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete desde a apreciação das contas do Presidente da República até o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta Piscitelli, Timbó e Rosa (1999, p.320);

Falando ainda sobre o controle externo ou controle legislativo, é oportuno registrar que ele é exercido pelos órgãos legislativos ou por comissões parlamentares sobre determinados atos e agentes dos demais Poderes e pode ser dividido em político (visa a garantir os interesses superiores do Estado e da comunidade) e técnico (fiscalização financeira, orçamentária, contábil, operacional e patrimonial), conforme arts. 70 a 75 da Constituição da República (BARBOSA, 2002, p.33).

- c) controle social: a definição de controle social não é totalmente objetiva, visto que é possível identificar diversas definições para esse assunto. Porém, tomando como base o posicionamento de alguns autores pesquisados, pode-se afirmar que a característica principal do controle social é no sentido de ser um limitador do agir individual na sociedade. Ou seja, controle social é exercido por mecanismos diretos de atuação da sociedade e, ainda, mediante recursos administrativos e judiciais.

Após essa rápida exposição a respeito das principais formas de controles exercidos sobre a administração pública, parte-se agora para o caso específico do controle no poder judiciário, lembrando que nos últimos anos a sociedade tem discutido o modelo de fiscalização adotado sobre esse poder e, principalmente, os problemas de morosidade e de má gestão dos recursos públicos.

Apesar de o Poder Judiciário, como poder integrante do sistema de administração pública brasileira, estar subordinado às três principais formas de controle, isso não está sendo suficiente para que a imagem desse poder seja maculada. Ao contrário disso, o debate atual é no sentido de criticar a atuação dos membros do Poder Judiciário, tanto na atividade

jurisdicional como na atividade administrativa. Ao que parece, há certa resistência e incipiência na implantação e atuação no Poder Judiciário dos Órgãos de controle interno.

Antes de falar dessa situação aqui no Brasil, vale a pena fazer algumas considerações sobre os problemas vividos e soluções encontradas pelo Poder Judiciário em outros países. Para tanto, é utilizada como fundamento a pesquisa realizada pelo Professor Rocha (2000), professor da Universidade do Minho, em Portugal.

De acordo com o referido professor, dois aspectos, ligados à modernização dos tribunais europeus analisados, chamam a atenção. O primeiro supõe a melhoria da organização e gestão de forma a aumentar a eficiência. O segundo implica a aplicação aos tribunais do conceito de qualidade, o que significa abrir os tribunais à apreciação dos cidadãos, clientes desses serviços.

Para tentar encontrar soluções para esses problemas, foi realizada em setembro de 1999, na Grécia, a primeira conferência sobre a Administração da Justiça no âmbito do Grupo Europeu de Administração Pública. De acordo com o Professor Rocha (2000), o tema geral desdobrou-se em três “*workshops*”, da seguinte forma:

- a) o primeiro, versou sobre as relações entre o sistema judicial e os seus clientes, qualidade dos serviços prestados, custos, condições de acesso aos tribunais e duração dos processos;
- b) o segundo tema respeitou à organização e gestão interna dos tribunais e à eficiência e eficácia do seu funcionamento; e
- c) o terceiro, procurou analisar o impacto das decisões judiciais.

Como contribuição prática da conferência na Grécia, verificou-se que nos Estados Unidos estava avançando o tema gestão das organizações judiciais, confirmando-se a idéia de que os tribunais devem ser geridos por profissionais em gestão pública e não por quem decide. Neste sentido, com a oferta em muitas Universidades de cursos de pós-graduação e mestrados em Administração Judicial, desenvolveu-se uma área da Administração Pública, denominada “*Judicial Administration*”.

Já na Inglaterra, a preocupação central consiste na aplicação ao sistema judicial, em especial aos tribunais criminais, de métodos de avaliação da performance e medidas da qualidade dos serviços prestados. É uma visão baseada em resultados estatísticos, não dando tanto relevância ao caráter gerencial e técnico.



Em Portugal, a discussão estava centrada na necessidade de melhorar a qualidade gerencial dos Tribunais, porém a dificuldade a ser combatida pautava-se em como articular a independência dos tribunais com a prestação de contas (“*accountability*”) aos cidadãos, em termos de eficiência, bem como em termos de qualidade de serviços, e, ao mesmo tempo, manter a independência dos tribunais perante o poder político.

Como é possível perceber, outras nações também tiveram que debater, em um passado recente, as mesmas dificuldades que a sociedade brasileira está encontrando atualmente para chegar a um consenso em relação a que tipo de transformação o Poder Judiciário deve ser submetido e como fazer com que ele se torne mais eficiente.

Em relação ao debate sobre os problemas enfrentados pelo Poder Judiciário aqui no Brasil, é possível dizer que essa discussão já dura alguns anos e que vários caminhos estão sendo apontados pela sociedade em geral como solução. Entretanto, ainda que a visão externa seja de grande monta para ajudar a melhorar a prestação do serviço jurisdicional no país, entende-se que o avanço que se está tendo é com a análise interna dos seus problemas que alguns tribunais estão realizando.

Em relação a esse momento de reflexão do Poder Judiciário, é interessante destacar que no Centro Nacional de Gestão Empreendedora do Poder Judiciário, centro vinculado ao Superior Tribunal de Justiça, o debate sobre os problemas e soluções para a justiça brasileira já está ganhando força desde 2002, fato esse que é comprovado através da apresentação de um painel no VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, realizado em Lisboa, Portugal, no período de 8 a 11 de outubro 2002.

Nesse trabalho, de autoria de Elizabeth Leão, são apresentadas diversas considerações sobre os problemas e dificuldades presentes na justiça brasileira, o que tem como consequência prática um verdadeiro obstáculo à celeridade e eficiência da prestação jurisdicional. Conforme esclarece a autora, esta realidade corporificada como morosidade é vista, sentida e debatida por todos, seja o jurisdicionado, seja a sociedade como um todo.

Como ponto a destacar da análise dos problemas do Poder Judiciário, Elizabeth Leão afirma que o de maior gravidade se refere aos métodos utilizados para sua administração, principalmente porque nem os magistrados nem os servidores possuem formação acadêmica de administração. Os magistrados estudam durante toda a faculdade apenas matéria jurídica, e, da mesma forma, a maioria dos servidores tem formação jurídica.

Para tentar minimizar esse problema, Elizabeth Leão aponta uma provável saída, já que é possível encontrar magistrados com elevado discernimento das dificuldades do passado, do presente e com visão de futuro: é que já estabeleceram como meta a implantação de métodos gerenciais modernos visando proporcionar, além da racionalização dos processos – não só o processo judicial, mas ao processo como todo, mecanismo direcionado a um resultado –, a possibilidade de valorização dos magistrados e servidores como seres humanos dentro da instituição.

Como fator a destacar sobre o que foi apresentado a respeito do tema “o controle gerencial no poder Judiciário” fica uma expectativa de que, a médio prazo, possa avançar ainda mais em relação à profissionalização dos Tribunais e dos serviços jurisdicionais. Outro ponto está ligado ao fato de que as dificuldades debatidas sobre o Poder Judiciário no Brasil também estão ou já foram debatidas em nações que se encontram em estágio mais avançado de organização de suas estruturas de Administração Pública.

## **2.3 ESTADO, POLÍTICA E PODER ECONÔMICO**

Falar sobre o Estado, a política e o poder econômico é algo fundamental para o processo de análise de uma estrutura social. Pois, conforme já foi mencionado, o Estado e o poder econômico são integrados pelo processo político e por isso toda a forma de organização social de uma determinada nação ou mesmo de um pequeno grupo está pautada com base na ideologia dominante dessas instituições.

Admitindo como verdade o que foi afirmado no parágrafo anterior e levando em conta a própria história da humanidade, pode-se dizer que, desde muito tempo, os conflitos fazem parte do contexto social e atuam como mecanismos de ruptura/manutenção de certos padrões sociais estabelecidos.

Em relação aos padrões econômicos, é possível falar que já faz bastante tempo que a visão unidimensional dos países ricos, no que se refere ao desenvolvimento socioeconômico de nações em dificuldades, não leva em consideração o caráter de civilidade, ao contrário, fica centrada na meta de se extrair o máximo de riqueza para o eixo dominante, deixando a periferia imersa em seus próprios problemas e em suas enormes dificuldades.

É importante destacar que a perpetuação desse processo gera consequências para essas sociedades quase que irreversíveis a curto/médio prazos e a tendência de algumas dezenas de nações é continuar sofrendo um severo processo de espoliação e de permanecerem totalmente marginalizadas em relação aos benefícios da prosperidade e da riqueza que o sistema econômico pode proporcionar.

Apesar da afirmação da idéia anterior, também é interessante destacar que esse modelo de pensamento e de desenvolvimento econômico não é hegemônico, pois na sociedade “justa” imaginada por Galbraith (1996, p.31), “a sociedade não busca a igualdade no retorno econômico”, pois os valores de cada sociedade são diferentes e nela existe um caráter social muito mais forte do que o referencial econômico. É um aspecto importante e que avança aos poucos.

Galbraith (1996) também afirma que os problemas e as possibilidades da raça humana não respeitam as fronteiras nacionais e por isso uma sociedade civilizada deve preocupar-se com o mundo como um todo e buscar seu processo de desenvolvimento em bases sólidas, além de pautar-se na valorização do homem e na integração dos povos.

É importante registrar que, apesar de muitos indivíduos integrantes da sociedade atual tentarem defender um caráter mais humanizado para o processo de desenvolvimento econômico, a dificuldade de convergir os interesses dos que governam para o princípio do bem comum parece ser uma barreira praticamente intransponível e histórica.

No sentido histórico, diga-se de passagem, a vida humana é repleta de exemplos contrários à idéia do bem comum. Isso porque desde a antiguidade até os dias de hoje, o processo exploratório e a preocupação individual das nações mais poderosas de buscarem sua afirmação perante outros povos leva em consideração principalmente a força e o poder.

É importante ressaltar que os instrumentos de força e poder transitam há muito no imaginário humano e que pelas próprias características não são facilmente repartidos, ainda que constituam pilares de uma retórica política - fazendo a ligação entre o Estado e a economia, a retórica política atua em nome da “razão” e do “bem-estar” da sociedade.

A busca de um modelo racional de desenvolvimento e de sua afirmação é um dos componentes da realidade das sociedades e dos mecanismos de política econômica. Porém, cabe uma questão: qual é o real sentido da adoção de iguais políticas econômicas e sistemas gerenciais para administrar a máquina pública em sociedades em estágios culturais diferentes?

Os administradores públicos, os economistas e os cientistas políticos buscam suas explicações, porém existe uma grande dificuldade de conclusão, pois, conforme afirma Simonsen (1998), o conhecimento humano desenvolve-se na busca da verdade, o que pode ser admitido como um movimento racional. E é fundamentado nos princípios da racionalidade que Downs (1999, p.26) afirma que os teóricos econômicos quase sempre examinaram as decisões como se elas fossem tomadas por mentes racionais.

Eis aqui o ponto central da dificuldade do sistema econômico em atingir o plano ideal, pois as verdades são subjetivas e boa parte delas pode ser induzida por meio das idéias. Além disso, a racionalidade, tida como um sentimento de verdade absoluta, onde alguns homens confiam em seus postulados e os tomam como o único sentido a ser seguido por todos os outros, pode ser uma ilusão.

Dessa forma, procurando entender essas dificuldades, as correntes do pensamento em qualquer área das ciências sociais se formam em torno de suas ideologias, porém elas também são embriões desenvolvidos em um ambiente social delimitado e por isso podem tornar-se reféns do contexto social existente dentro do universo analisado.

### **2.3.1 O cenário econômico**

Conforme já foi dito, o sistema econômico influenciou e continua influenciando a forma de organização da sociedade e da estrutura Estado. Por isso, dedicar um espaço para compreender a história econômica recente é ter a oportunidade de melhor compreender a mudança no conceito de gestão da coisa pública nos últimos anos.

Nesse sentido, pode-se começar por dizer que a conjuntura econômica dos últimos 30 anos revela a dificuldade do sistema capitalista em manter o seu processo de acumulação de capital e ao mesmo tempo permitir a atuação de um Estado cada vez mais engajado na busca do bem-estar social e promotor de igualdade. Essa dificuldade se materializa nos índices cada vez menores de crescimento global e de muita lentidão no processo de incorporação social de cidadãos de todos os cantos do mundo.

Como produto dessa dualidade, instalou-se no seio de muitos países uma crise de incapacidade de reverter uma situação incompatível com os padrões de crescimento econômico produzidos, principalmente, a partir dos anos 30, onde os ideais do keynesianismo afirmaram-se como alternativa ao desacreditado paradigma neoclássico, expandindo-se ainda mais intensamente depois da Segunda Guerra Mundial (Novelli, 2001, apud Silva, 2002).

Nessa mesma linha, Giambiagi e Além (2002) explicam que a intervenção do Estado keynesiano-desenvolvimentista,<sup>3</sup> ampliada a partir do final da 2ª Guerra Mundial (1945), ocorreu de dois modos: nos países desenvolvidos, destacou-se através do aumento do Estado do Bem-Estar (*Welfare State*) – expressiva expansão dos serviços sociais, com destaque para educação, para a saúde e para a infra-estrutura urbana; já nos países menos desenvolvidos, ocorreu através da investida do Estado no sistema produtivo:

- a) investimentos em setores estratégicos;
- b) planejamento do desenvolvimento econômico; e
- c) apoio financeiro aos setores estratégicos em dificuldades financeiras.

Ainda em relação às concepções keynesianas, pode-se afirmar que elas foram amplamente empregadas quando boa parte dos países buscava sair da Grande Depressão dos anos 30. O sucesso então alcançado por essa teoria teve como efeito a universalização do intervencionismo estatal nos anos do pós-guerra e, sobretudo, nas décadas de 50 e 60.

Já a partir dos anos 70, com o início da crise do modelo e com o aumento do desemprego, o sistema foi impulsionado para uma outra fase e que se consolida nas décadas de 80 e 90 com a política de liberalização econômica. Registra-se que um dos argumentos mais fortes para a implantação de uma política neoliberal está justamente ancorado na dificuldade generalizada do Estado de conseguir sair de armadilha fiscal e ao mesmo tempo conseguir ampliar investimentos e promoção social. Essa evolução dos modelos econômicos é melhor visualizada no Quadro 1.

---

<sup>3</sup> No Brasil, segundo Bielschowsky (1988, p.91), “o desenvolvimentismo foi a ideologia econômica de sustentação do projeto de industrialização integral como forma de superação do atraso e da pobreza brasileira.”

Anos	Modelos Econômicos Adotados no Brasil
50/60	Modelo baseado em tecnologias intensivas em capital, energia, produção inflexível e de massa.
70	Modelo de flexibilização com tecnologias intensivas em informação, alicerçado na microeletrônica – aumento do desemprego, aumento do sistema de terceirização.
80	Esgotamento do modelo desenvolvimentista, iniciado a partir dos anos 30, e início do processo de liberalização econômica.
90	Fortalecimento no modelo de liberalização econômica.

### **Quadro 1 - A evolução dos modelos econômicos**

Fonte: Elaborado pelo autor.

### **2.3.2 A mudança de paradigma**

Como o modelo desenvolvimentista já não era mais suficiente para manter o ritmo de crescimento e ao mesmo tempo explicar os problemas de desemprego e de inflação, momento em que mais uma vez as contradições internas do sistema capitalista, profetizadas por Marx afloram, a solução proposta para o sistema passa a ser o modelo de liberalização econômica, que ganha força, e, durante os anos 80, passa a ser a resposta a um cenário de crise fiscal do Estado.

Ainda em relação a esse assunto, Arienti (2002, p.12) afirma que a crise fiscal representou o esgotamento de um modelo, em que num período de 30 anos pós-guerra, os Estados cumpriram três importantes funções de sustentação do modo fordista<sup>4</sup> de produção.

- a) o Estado ficou responsável pelo investimento em infra-estrutura para ampliação da produção e circulação de bens de consumo duráveis; (lado da oferta)
- b) adotou a política keynesiana, ao utilizar políticas macroeconômicas expansionistas para garantir uma demanda efetiva sempre próxima do pleno emprego; e (lado da demanda)
- c) garantiu acordos corporativos, nos quais se estabeleceram compromissos salariais de vincular aumento de salários à inflação e à produtividade. Além disso, ampliou a proteção legal ao trabalhador dada pela legislação trabalhista e pela formação de um sistema de seguridade social ao trabalhador e em políticas sociais aos cidadãos.

---

<sup>4</sup> O termo fordista é proposto como uma referência muito mais ampla do que a revolução tecnológica e organizacional realizada por Henry Ford.

Com isso, é possível discorrer que nos países desenvolvidos a crise fiscal se intensificou, em grande medida, da seguinte maneira: do lado da despesa, pela rigidez e pela ampliação das transferências sociais – em razão da universalização da cobertura e de sua vinculação aos rendimentos dos trabalhadores ativos; já pelo lado da receita, a maior dificuldade foi a de promover aumentos adicionais da carga tributária, que se havia elevado, consideravelmente, no período pós-segunda guerra mundial.

Em países em desenvolvimento e, em especial na América Latina, a deterioração fiscal esteve estreitamente ligada à crise da dívida externa e aos problemas com o sistema de crédito internacional no início dos anos 80.

Com o quadro de crise instaurado, ganhou força uma nova concepção sobre como o Estado deveria atuar e ser gerenciado. Agora o Estado precisa não só cumprir suas funções básicas, mas também necessita deixar o sistema produtivo e tornar-se um ente regulador. São condições necessárias de mudança dentro do novo modelo de política econômica para permitir a ruptura do paradigma anterior.

No bojo dessa nova concepção, a Reforma do Estado se faz necessária e, junto com ela, solidifica-se a política de equilíbrio fiscal. Com isso, algumas legislações sobre responsabilidade fiscal são aprovadas, sendo que entre as mais significativas, além da Lei de Responsabilidade Fiscal brasileira (BRASIL, 2000), encontram-se as seguintes: *Gramm-Rudman-Rollings Act* – Estados Unidos, Tratado de *Maastricht* – União Européia e *Fiscal Responsibility Act* – Nova Zelândia.

No Brasil, a Reforma do Estado foi comandada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, e Bresser Pereira, então Ministro, foi o principal expoente no assunto. E dando formato ao processo de Reforma, no ano de 1995 foi implantado o Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro (BRASIL, 1995), no qual, além de metas relacionadas a uma ampla reforma gerencial, teve foco também no processo de reforma Previdenciária, Tributária e Financeira. Em Bresser Pereira (1998) é possível obter maiores informações sobre os princípios da Reforma do Estado brasileiro em 1995. Já em Bresser Pereira (2000) é discutido o processo de reforma gerencial do Estado brasileiro.

## **2.4 A REFORMA DO ESTADO**

Como já discutido neste trabalho, um dos problemas que motivou a necessidade de se efetivar uma ampla Reforma do Estado foi a grave crise de ordem fiscal que muitas nações atravessaram, principalmente a partir da década de 1980. Essa crise revelou uma série de problemas de ordem estrutural, permitindo, com isso, a formação de uma visão mais coesa acerca da necessidade de atacar intensivamente o problema, apesar das dificuldades naturais e históricas que os governos encontram para implementar mudanças estruturais.

Em relação às dificuldades dos governos de enfrentarem essa situação, Giambiagi e Além (2002, p.353) afirmam que a possibilidade de atacar o problema fiscal está relacionada com a capacidade política de comandar uma articulação de forças, em condições de fazer valer um determinado projeto nacional. Por isso, para entender as razões do desequilíbrio fiscal em uma nação, é preciso ir além dos estreitos limites da teoria econômica e ingressar no terreno da Ciência Política.

Como reflexo da disputa que se trava no campo político em muitos governos, disputa essa motivada por posicionamentos ideológicos conflitantes e interesses diversos, o administrador público torna-se parte de um mecanismo que facilmente se alterna de uma direção a outra, trazendo sérios prejuízos em termos de produtividade e racionalidade das atividades realizadas em toda a esfera do setor público, que acaba gerando perdas desnecessárias e muitas vezes sem fundamento.

Sendo assim, diante das inúmeras adversidades existentes em relação à maneira de administrar o Estado, fica evidenciada a necessidade de avançar as pesquisas em torno de novos mecanismos de controles gerenciais. Por isso, é possível dizer que atualmente, dentre as grandes preocupações da moderna teoria da administração, aqui abarcando tanto a área pública quanto a privada, a criação de elementos capazes de gerar mecanismos institucionais que promovam um maior estímulo à eficiência e à produtividade é o grande desafio.

Porém, é oportuno dizer que a dificuldade de se adotar mecanismos de incentivos no setor público é muito mais complexa do que parece. Existe todo um sistema legal que assegura inúmeros benefícios e direitos, que em muitos casos deixa o Estado amarrado ou mesmo refém da própria estrutura, que foi criada para fortalecê-lo.

Nas empresas privadas, a adoção de sistemas de valorização ou punição de trabalhadores que comungam ou não com os ideais estabelecidos pelas empresas é muito mais



objetivo e aplicável. Esses mecanismos são compostos do lado positivo por promoções, aumentos de salários, concessões de vantagens pessoais etc. e do lado negativo, pelo ato mais duro que é a demissão do colaborador.

Em relação a essas características pertinentes às empresas privadas, Anthony e Govindarajan (2002, p.633) mostram que em termos teóricos, a adoção da teoria de agenciamento é bastante interessante, visto que ela tem em seu bojo a preocupação com a forma como os contratos e os incentivos são definidos para motivar os funcionários a atingir a congruência de objetivos.

Já no setor público, é bem conhecida a dificuldade de aplicar de maneira imediata e satisfatória alguns dos mecanismos anteriores. Apesar disso, o atual debate em torno do aprimoramento da administração pública não tem deixado de ganhar força. Por isso, o verdadeiro desafio da moderna burocracia está pautado na direção de conseguir formular estratégias que incitem a produtividade, a inovação, a criatividade e a maior flexibilidade na prestação dos serviços essenciais para a população.

Um outro desafio que a moderna burocracia tem que enfrentar diz respeito à efetivação do que preceitua a Teoria Econômica da Burocracia. Segundo essa teoria, que está diretamente ligada ao campo das finanças e da administração pública, a burocracia estatal tende a desempenhar um papel de maximizadora dos orçamentos, que do ponto de vista econômico gera um ganho de eficiência na alocação dos recursos. Porém a questão central é que quanto maior for o orçamento, maior será o seu poder econômico e político (SANDRONI, 2002, p.600).

Sendo assim, diante da complexidade dos problemas e desafios a serem enfrentados pelos governos, e da necessidade de melhorar a sua própria estrutura organizacional, Giambiagi e Além (2002, p.353) dizem que o processo de Reforma do Estado tem como objetivo central criar condições para que os governos consigam atingir o conceito de *governance*, ou seja, consigam efetivamente fazer valer suas políticas.

Além de se reorganizar para fazer valer suas políticas, o Estado também tem o objetivo, considerando ainda o conceito de *governance*, de criar uma real capacidade de coordenação das políticas a serem implantadas, mesmo considerando que no processo democrático a diversidade de interesses conflitantes não permite que as prioridades e os objetivos desejáveis sejam facilmente alcançáveis.

Entendidos alguns dos motivos que atuaram como fatores canalizadores para o processo de Reforma do Estado, ainda que pesem em grande medida todas as considerações sobre os motivos conjunturais que o forçaram, o processo de Reforma do Estado será rapidamente analisado a seguir sob a perspectiva de uma base teórica conhecida como a Teoria Institucionalista.

#### 2.4.1 A teoria Institucionalista

De acordo com Arend e Machado (2004), na ciência econômica, a escola institucionalista pode ser dividida em duas correntes: o “velho institucionalismo”, que está pautado na escola de pensamento econômico que surgiu nos Estados Unidos na década de 20, e da qual Thorstein Veblen é o principal expoente, e a “nova economia institucional”, onde o principal autor é Douglass North, laureado com o Prêmio Nobel de Economia em razão de suas importantes contribuições para a compreensão do processo de desenvolvimento econômico.

Em relação a essas duas correntes, dois pontos merecem ser destacados: o primeiro, é que Thorstein Veblen contribuiu para avanço teórico na medida em que se propôs a estudar o sistema econômico como um todo, privilegiando o grande papel que as instituições podem desempenhar na construção de um sistema econômico mais humanizado. O segundo ponto é o fato de que o reconhecimento da obra de Douglass North ocorre em um período de intensa transformação institucional, onde o Estado, uma das principais instituições criadas pelos homens, está em franco processo de reforma.

Dando continuidade ao assunto, pode-se dizer que a economia institucional não pressupõe que as concepções baseadas nos hábitos da atividade humana proporcionem uma teoria ou análise operacional. Para esta linha de pesquisa são necessários outros elementos, tais como demonstrar como grupos específicos de hábitos comuns estão “enraizados” (*embedded*) nas sociedades e são reforçados através de instituições sociais específicas. Nesse sentido, o institucionalismo move-se do abstrato para o concreto. Assim, ao contrário dos modelos padrão, onde a racionalidade dos indivíduos é dada, o institucionalismo é construído sobre a Psicologia, a Antropologia, a Sociologia e outras áreas de pesquisa sobre como as pessoas se comportam (Hodgson, 1998 *apud* Arend e Machado, 2004).

Segundo Arend e Machado (2004), dentro da ótica da teoria Institucionalista, a análise econômica está baseada no estudo das estruturas, regras e comportamentos das instituições, as quais compreendem regras formais, limitações informais (normas de comportamento, convenções e códigos de conduta auto-impostos) e os mecanismos responsáveis pela eficácia desses dois tipos de norma – como exemplo temos as empresas, os cartéis, os sindicatos, o Estado e seus organismos.

Porém, conforme salienta Strachman (2002), nem todas as instituições têm o mesmo impacto sobre as economias, mas diante da idéia de que as economias constituem-se em um dos componentes mais importantes da estrutura social, elas terão vínculo, ainda que de difícil visualização, com todas as instituições e serão influenciadas por variáveis sociais e estruturais.

Assim, em virtude da grande dimensão e da possibilidade de determinar políticas, atribui-se ao Estado uma importante função dentro do processo de desenvolvimento econômico das nações. Além disso, considerando que as instituições podem reduzir o grau de incerteza e com isso amenizar o impacto na economia, o Estado transforma-se no principal veículo para alcançar essa finalidade. É a garantia dos contratos, da propriedade e das relações econômicas.

Para dar uma melhor visão da importância das Instituições no processo de desenvolvimento econômico, é interessante melhor caracterizá-las. Sendo assim, pode-se dizer que dada a heterogeneidade de enfoques e de análises institucionalistas, o primeiro problema deparado por um pesquisador que deseja iniciar estudos sobre o tema “institucionalista” é responder a seguinte questão: O que são instituições? Em uma resposta breve e ampla, pode-se identificá-las como leis estatutárias, normas informais, hábitos de pensamento, organizações estabelecidas, os contratos, as pessoas, ou, possivelmente, combinações de alguns ou todos estes fatores.

Para Conceição (2002), o termo “instituição” algumas vezes aparece como regras do jogo, outras como organizações, ou como hábitos e normas, que interferem irreversivelmente na vida econômica. Isto implica reconhecer que a inclusão do conceito de “instituições” define diferentes interpretações teóricas e analíticas, tanto no ponto de vista macro quanto, principalmente, no microeconômico.

Apesar de algumas divergências em relação ao termo, Arend e Machado (2004) afirmam que nada invalida a contribuição teórica de cada abordagem. Pelo contrário, isto

constitui a própria fonte de riqueza do pensamento institucionalista. Cada conceito corresponde a uma abordagem, razão pela qual pensar ou conceber *instituições*, sob um único enfoque, é empobrecer seu campo analítico, que tem na interação sua mais relevante expressão teórica. Entretanto, uma formulação própria de um conceito de instituições não é o propósito deste estudo.<sup>5</sup>

Na verdade, o objetivo de falar um pouco sobre a teoria Institucionalista e as instituições é o de tentar mostrar ao leitor que as transformações ou modificações, na forma de organização das estruturas, possui reflexo direto no processo de desenvolvimento econômico e no comportamento social. Essa idéia, que aparece como um grande apoio teórico para se entender as dificuldades em se desenvolver de algumas sociedades, é claramente exposta por Douglass North, (1995) a partir dos anos 60.

Sendo assim, segundo o autor, as instituições existem devido à incerteza que resulta da interação humana. North parte da premissa que o mercado acarreta custos na economia, e que a diminuição de tais custos decorre da existência de instituições. Assim, instituições reduzem incertezas porque proporcionam uma estrutura à vida diária<sup>6</sup>, constituindo um guia para a interação humana, e incluem todo o tipo de limitação que os humanos criam para dar forma à interação humana. Por isso, atenção central é dada ao problema da colaboração humana.<sup>7</sup>

A tese de North (1993, p. 3) é que as instituições formam a estrutura de incentivos dos indivíduos que interagem na sociedade e que, por conseguinte, as instituições políticas e econômicas são os determinantes fundamentais do desempenho econômico em longo prazo. As eleições que fazem os indivíduos dependem de suas crenças e essas são uma consequência do aprendizado cumulativo que se transmite culturalmente de geração a geração.

---

<sup>5</sup> A pluralidade da abordagem institucionalista identifica-se pelo julgamento de instituição de Pondé (2000), que procura estabelecer um “conceito mínimo” de instituição. O autor contempla três elementos básicos, que considera essenciais a um conceito mínimo de instituição, propositadamente reunidos a partir de uma colagem de citações que não respeitou critérios de ordenamento cronológicos ou de filiação teórica. Os três elementos básicos são: regularidades nas ações e interações sociais, seu caráter socialmente construído e seu papel no ordenamento ou organização das atividades e processos econômicos. A definição resultante é expressa da seguinte forma: “Instituições econômicas são regularidades de comportamento, social e historicamente construídas, que moldam e ordenam as interações entre indivíduos e grupos de indivíduos, produzindo padrões relativamente estáveis e determinados na operação do sistema econômico.” (Pondé, 2000, p. 10).

<sup>6</sup> Exemplos desta estrutura de vida são apresentados por North: quando desejamos cumprimentar amigos, dirigir um automóvel, comprar laranjas, pedir dinheiro emprestado, estabelecer um negócio, enterrar nossos mortos, ou qualquer outra coisa, sabemos como fazer essas atividades. No entanto, observamos que as instituições diferem quando realizamos estas operações em locais diferentes (North, 1995, p.14).

<sup>7</sup> É nesse sentido que Douglass North define instituição: As instituições são as regras do jogo em uma sociedade, ou mais formalmente, são as limitações idealizadas pelo homem que dão forma a interação humana. Elas estruturam incentivos na interação humana, seja político, social ou econômico.” (North, 1995, p.13).

Outro aspecto importante a destacar é que em uma visão institucionalista deve-se levar em conta os aspectos históricos, políticos, sociais e econômicos do processo evolucionário. Dessa forma, pode-se conferir às diferentes performances econômicas de países a natureza de suas instituições. Sob esse espectro, as instituições de hoje sempre guardam fortes conexões com as de ontem, por isso a importância da trajetória institucional (*path dependency*).

Para Douglass North, o subdesenvolvimento consiste antes de tudo, num ambiente social em que a cooperação humana inibe a inovação, apóia-se em vínculos hierárquicos localizados e bloqueia a ampliação do círculo de relações sociais em que se movem as pessoas. É exatamente por isso que North vê que o desenvolvimento não reside em dons naturais, na acumulação de riquezas, nem mesmo nas capacidades humanas, mas nas instituições, ou seja, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais. Nações estas onde o valor do conhecimento foi transmitido ao conjunto da sociedade, formaram culturas de valorização do trabalho e da inovação; ao contrário daquelas de tradição escravista, que se apóiam francamente na separação entre trabalho e conhecimento (Abramovay, 2001).

É por isso que as organizações para North têm papel chave na mudança institucional, pois elas são construídas por “crenças” – conhecimento – que determinarão as recompensas esperadas dos empresários (políticos e econômicos), fundamentais para a mudança econômica. E, como o conhecimento atual de qualquer localidade é formado pelo aprendizado coletivo, o processo de aprendizagem determinará os retornos esperados ou a mudança determinante do desenvolvimento econômico.

Para North não é segredo o porquê deste campo não ter logrado desenvolver-se durante as cinco décadas que seguiram o fim da Segunda Guerra Mundial. A teoria econômica dominante é essencialmente uma ferramenta inadequada para analisar e prescrever políticas e estratégias que induzam ao desenvolvimento. Preocupa-se com a operação dos mercados, mas não como estes se desenvolvem. Como pode prescrever políticas sem entender a maneira em que se desenvolvem as economias? Em análises do desempenho econômico ao longo dos anos, essa teoria econômica incluiu dois supostos errôneos:

I) que as instituições não tem importância e II) que o tempo não importa (North, 1993).

#### 2.4.2 Um panorama geral da reforma

Nos últimos 30 anos, o estudo da Administração Pública tem passado por profundas mudanças a fim de se buscar soluções para melhor enfrentar os problemas de gerenciamento e, sobretudo, de ordem fiscal. Neste último caso, a preocupação se intensificou a partir da 1ª crise do petróleo, no início dos anos 70, agravando-se durante a década de 1980. Esses problemas de ordem gerencial e fiscal atingiram diversos países no mundo, independente do estágio de desenvolvimento em que se encontravam.

Conforme já apresentado, essa fase, caracterizada como a crise do Estado, na opinião de muitos estudiosos, refletiu o esgotamento do modelo de intervenção excessiva do Estado na economia, iniciado a partir do final da II Guerra Mundial, bem como a dificuldade de se sustentar o Estado do bem-estar social e a necessidade de se reformar a estrutura administrativa para melhor enfrentar o sistema de liberalização econômica.

Para melhor enfatizar o que foi a crise do Estado, pode-se dizer que ela foi um processo que teve início nos anos 70, mas só nos anos 80 se tornou evidente. Sendo que, paralelamente aos descontroles fiscais, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento do desemprego e elevados índices de inflação.

Como se transformava num movimento que ocorria em quase todo o mundo, estudiosos do assunto tentaram buscar explicações, o que só ocorreu com o consenso de que era a incapacidade do modelo de organização do Estado de continuar promovendo o desenvolvimento econômico e social que estava esgotado. Afinal, a causa da desaceleração econômica nos países desenvolvidos e dos graves desequilíbrios na América Latina e no Leste Europeu era a evidência da crise do Estado, que não soubera processar de forma adequada a sobrecarga de demandas a ele dirigidas.

A crise do Estado foi a superação de um modelo que se mostrou como uma vítima de distorções decorrentes da tendência observada em grupos de empresários e de funcionários, que buscam utilizar o Estado em seu próprio benefício, e vítima também da aceleração do desenvolvimento tecnológico e da globalização da economia mundial, que tornaram a competição entre as nações muito mais aguda. Enfim, a crise do Estado defini-se como:

- a) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se tornava negativa;

- b) o esgotamento da estratégia estatizante de intervenção do Estado, que se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estatismo nos países comunistas; e
- c) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração pública burocrática.

Sendo assim, a partir da chamada crise do Estado e a percepção de que o modelo burocrático da Administração Pública vigente estava se esgotando, surgiram novas perspectivas e idéias sobre que tipo de postura o Estado deveria adotar em relação ao gerenciamento da coisa pública. Era o início de um novo paradigma administrativo, onde a prestação de um serviço de melhor qualidade passava a se constituir numa meta a ser atingida.

Em Pereira (2002) pode ser encontrado um estudo analítico sobre o processo de evolução dos modelos de gerenciamento governamental, começando a partir do modelo implementado pelo governo de Margareth Thatcher na Grã-Bretanha, que tinha como ponto central a adoção de práticas de administração gerencial privada e adaptadas ao setor público.

Entretanto, apesar da tentativa de reorganizar a estrutura burocrática, a dificuldade de atender aos anseios da sociedade iniciou uma outra fase para administração pública. A partir daí, ganhou força a visão de que o Estado precisava buscar a efetividade e a qualidade, e a tratar de maneira profissional os usuários dos serviços públicos.

Essa nova percepção de atribuição para a administração pública foi caracterizada pelo programa *Public Service Orientation* – PSO, onde o avanço se dava por meio de reformas estruturais e no modelo orçamentário, tudo para aumentar o grau de transparência e a responsabilização do administrador público.

Diante das dificuldades econômicas internas no Brasil e seguindo uma tendência mundial, uma Reforma Gerencial do Estado Brasileiro também passou a ser idealizada. Para isso, diversos estudos foram materializados a fim de que o Estado pudesse passar por um processo de transformação sem perder sua identidade, ou seja, o Estado precisava se modernizar, mas ao mesmo tempo não poderia deixar de desempenhar um poder de autoridade máxima sobre a economia.

Também é interessante dizer que o período pré-reforma no Brasil foi marcado por diversos acontecimentos que mexeram substancialmente com a estrutura social brasileira.

Dentre esses acontecimentos, o principal componente que ajudou a aumentar o nível de resistência em relação à implementação da Reforma do Estado no Brasil, foi o processo de redemocratização nacional.

Isso provavelmente ocorreu porque a redemocratização do País gerou um sentimento mais intenso no sentido de defender o Estado brasileiro, que foi perfeitamente natural visto que o regime autoritário, durante muitos anos, impediu uma maior identificação do povo com o seu Estado. Com isso, ideais nacionalistas reflorescem e a defesa do Estado democrático passa a ser uma idéia de censo comum para os brasileiros, que explica, até certo ponto, a grande insatisfação de muitos em relação ao processo de privatização de empresas.

Além dessa situação anterior, a disputa no campo ideológico foi intensa. Correntes de economistas divergiam sobre o processo de abertura da economia brasileira e ao mesmo tempo, a sociedade amargava a frustração de diversos planos econômicos que falhavam nos seus objetivos de promover um maior crescimento da economia nacional e de redução dos níveis de pobreza.

Apesar de se gastar energia com todos os problemas de ordem econômica e com os embates ideológicos, conforme esclarece Rezende (2001, p.346), iniciou-se a década de 90 sob a égide de propostas de reformas institucionais de cunho nitidamente liberalizante. Com isso, na ausência de uma estratégia global que redefiniria o papel que o Estado deveria desempenhar em um momento crucial para que os anseios da integração, igualdade e modernização viessem a ser alcançados no século XXI, figurava o risco iminente de desencadear um processo disruptivo e desordenado de mudanças.

Assim, como consequência do próprio processo de crise e de condição para se viabilizar novas estruturas, a reforma foi deflagrada no Brasil em 1995, por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro, que tinha como propósito assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições de interação entre o Estado e a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2000).

É importante frisar que, conforme explica Rezende (2001, p.347), a reforma ocorre em um momento em que há uma desmoralização do Estado e uma fragmentação da administração pública, o que ajudava a multiplicar as chances de conflitos no tocante à decisões de política e definição de programas, aumentando a ineficiência da ação



governamental pela perda de consistência dos planos e pela falta de coerência das medidas adotadas para implementá-los.

Com a reforma oficialmente implantada por intermédio do Plano Diretor da Reforma do Estado brasileiro, o governo buscava desburocratizar o sistema para dar uma nova dinâmica ao setor produtivo, sendo que para isso, o programa de reforma estava estruturado para contemplar, entre outras, as seguintes dimensões:

- a) o ajuste fiscal a partir de uma reforma tributária e uma reformulação no sistema orçamentário;
- b) reformas econômicas orientadas para o mercado e reforma da previdência social;
- c) inovação dos instrumentos de política social e de reforma do aparelho do Estado, visando aumentar a *governance*.

Segundo Prates (2000), o gerenciamento *governance system* deve ser entendido como a capacidade de comando, coordenação e implementação das políticas por parte do Estado, o que já foi esclarecido, porém este autor acrescenta que essa capacidade não deve ser exclusiva ou necessariamente ancorada no uso da autoridade pública.

Dentro da concepção da reforma administrativa, a redução das funções executivas deve ser compensada por uma maior qualificação de seus agentes, a fim de aumentar a capacidade de planejamento a médio e a longo prazos, além de proporcionar uma oferta de serviços bem mais profissional e responsável.

Além disso, uma outra questão é o fato de que o Estado deve ter real conhecimento dos vários segmentos do mercado para conseguir um sistema de regulação o mais eficaz possível. Pois, de acordo com Rezende (2001, p.352), com o campo da regulação sendo intensificado, novas responsabilidades devem ser assumidas como consequência da adesão a acordos internacionais e ao avanço das propostas de privatização de serviços de utilidade pública.

### 2.4.3 A reforma do estado brasileiro

#### 2.4.3.1 Antecedentes da Reforma do Estado no Brasil

O Estado brasileiro possui a característica importante e marcante de ter a sua formação pautada sobre um modelo de dependência e de não ter sofrido nenhum processo de quebra de estruturas. Esse mesmo Estado, segundo Faoro (2001), tem sua origem a partir do desenvolvimento do Estado patrimonialista português e por isso aceita a idéia da sociedade acima das classes, onde o aparelho político é dominado por uma pequena camada social, ainda que pouco articulada, mas que impera, rege e governa, em nome próprio, num círculo impermeável de comando.

Ao contrário de outras sociedades, na formação do Estado brasileiro, houve a acomodação de interesses das camadas em ascensão e em queda na estrutura social. Além disso, outra característica marcante é a representação dos interesses privados no interior do Estado, levando à confusão do público com o privado.

No século passado, como reflexo da sua forma de organização socioeconômica, a configuração da economia brasileira, e, conseqüentemente, de suas instituições, esteve estreitamente ligada ao padrão de desenvolvimento internacional. Isso ocorreu porque não se formulou uma política estratégica de desenvolvimento baseada em educação e em tecnologia.

Sem uma estratégia de desenvolvimento bem definida, aproveitou-se o contexto internacional, o que ocasionou um processo de desenvolvimento, assim como em quase toda a América Latina, totalmente dependente da expansão das economias centrais para o 3º mundo, as quais buscavam uma forma de escapar ao esgotamento do crescimento interno e de ampliar as margens de lucro (COSTA LIMA, 2003).

Nesse foco, e analisando o comportamento econômico nos últimos 50 anos, é possível caracterizar algumas fases da economia brasileira e a partir daí entender um pouco da crise do Estado brasileiro e a conseqüente necessidade de reformá-lo:

a) política de substituição de importações, até 1973<sup>8</sup>;

---

<sup>8</sup> Consistiu em conceito elaborado por economistas da CEPAL para caracterizar um processo interno de desenvolvimento, estimulado por desequilíbrio externo e que resulta na dinamização, crescimento e diversificação do setor industrial. Sob essa ótica considera que o desenvolvimento brasileiro ocorreu sob

- b) as empresas estatais e o crescimento com endividamento externo, até 1981;
- c) a crise fiscal e a estagnação da “Década Perdida”, nos anos 1980; e
- d) o aumento do endividamento nos anos 90.

Aproveitando o “contexto internacional no que se refere a créditos ou seguindo um padrão de desenvolvimento imposto pelos países desenvolvidos”, o fato é que a política de desenvolvimento no Brasil esteve na maior parte ligada à “iniciativa” do Estado e intimamente voltada para o interesse externo.

Desde o descobrimento, o Brasil desempenhou a função de ser expropriado e de produzir riquezas naturais. Com isso, uma cultura degenerativa enraizou-se, e, apesar dos ganhos com o comércio internacional associados às políticas de desenvolvimento social implantadas, esses acontecimentos não foram suficientes para dinamizar a economia em seu conjunto.

Sendo assim, ao contrário do crescimento mais uniforme em todo o país, o progresso do Brasil ficou regionalizado e os ganhos de produtividade de alguns setores e regiões não foram repartidos a ponto de diminuir as desigualdades sociais. Fato que já era descrito por Furtado (1974, p.95):

a economia brasileira constitui exemplo interessante de quanto um país pode avançar no processo de industrialização sem abandonar suas principais características de subdesenvolvimento: grande disparidade na produtividade entre áreas rurais e urbanas, uma grande maioria da população vivendo em nível de subsistência fisiológica, massas crescentes de pessoas subempregadas nas zonas urbanas.

Fazendo uma analogia com os dias de hoje, mais de 30 anos depois, pode-se observar que o padrão de desenvolvimento nacional ou o modelo de atuação do Estado não foi eficiente ou suficiente para modificar esse quadro. Hoje, o atual governo usa como bandeira as políticas sociais, observa-se a criação de um “superministério de assistência social”, com a principal função de organizar a distribuição de “cestas-básicas e bolsa-escola”, ao mesmo tempo em que a produção agrícola está cada vez maior, alavancando as exportações e ajudando a reduzir o mal desempenho do setor industrial.

Na realidade, existe uma dicotomia no desenvolvimento do Estado brasileiro e esse contraste se refletiu na necessidade de se repensar o papel do Estado na organização da vida econômica. O que não se trata de mais uma imposição internacional ou de uma absorção de valores e de julgamentos de sociedades mais desenvolvidas política e economicamente. É uma visão realista de que algo não funciona bem e o nosso padrão de desenvolvimento ficou desigual, internamente e mundialmente.

Voltando ao período de substituição de importações, Furtado (1974) mostra que após um período de seis anos de estagnação da produção industrial (1961-1967), o governo utilizou a política de atrair as grandes empresas internacionais e fomentar a expansão das subsidiárias, desta já instaladas no País.

Foi mais um importante momento dentro da economia brasileira e dentro da lógica de crescimento do modelo keynesiano-desenvolvimentista. Entretanto, se o reflexo desse tipo de política foi vantajoso num primeiro momento, pois o emprego surgiu e a economia cresceu, a falta de uma maior política na área de educação de alto nível e em massa fez com que o Brasil ficasse com o passar do tempo dominado pelo conhecimento tecnológico.

Após o esgotamento do período de substituição de importações, em função da 1ª crise do petróleo (1973), o investimento das empresas estatais passou a ser um dos motores do crescimento da economia brasileira na segunda metade da década de 70 (GIAMBIAGI e ALÉM, 2002). Além disso, a maior facilidade em se obter financiamento ajudou a incrementar o processo de investimento. Porém esse também sofre esgotamento com a crise Mexicana de 1982 – moratória, e com o aumento dos juros no mercado internacional.

Com o desenvolvimento da crise provocado pela dívida e a explosão inflacionária no final da década de 70, o governo brasileiro passou a utilizar as empresas públicas como ferramenta de política macroeconômica e os preços de seus produtos eram usados como instrumentos de controle das taxas de inflação em ascensão.

Segundo Baer (2002), até o final da década de 70 as empresas públicas brasileiras funcionaram relativamente bem, contudo as mudanças no cenário internacional e o agravamento da situação interna fortaleceram o movimento de privatização.

o movimento brasileiro em direção à privatização começou no final da década de 70, quando a queda da taxa de crescimento resultou num aumento acirrado da concorrência entre empresas públicas e o setor privado pelos recursos de capital – internos e externos, cada vez mais escassos. Como as

empresas estatais se encontravam no meio de grandes projetos de investimento aos quais o governo dava total apoio, a oferta de recursos disponíveis para o setor privado era cada vez mais reduzida, o que levou a um movimento em favor da privatização (BAER, 2002, p.35).

Conforme exposto na seção anterior, em meio às crises fiscais nos anos 80, vários países iniciam em todo o mundo um forte debate sobre qual papel o Estado deve desempenhar na vida contemporânea. Os padrões de desenvolvimento industrial haviam entrado em estagnação e a solução encontrada passa pelo modelo de liberalização comercial e a intervenção mínima do Estado no processo econômico. Este debate ficou mais intenso na medida em que dados estatísticos mostravam que com os descontroles fiscais, diversos países passaram a apresentar redução nas taxas de crescimento econômico, aumento de desemprego e elevados índices de inflação.

Assim, definida pela perda em maior grau de crédito público e pela incapacidade crescente do Estado de realizar uma poupança pública que lhe permitisse financiar políticas públicas, a crise fiscal dos anos 80 foi atribuída ao mau funcionamento do aparelho estatal e três causas ganharam o centro da análise:

- a) uma crise fiscal, caracterizada pela crescente perda do crédito por parte do Estado e pela poupança pública que se torna negativa;
- b) o esgotamento do modelo desenvolvimentista que se reveste de várias formas: o Estado do bem-estar social nos países desenvolvidos, a estratégia de substituição de importações no terceiro mundo, e o estadismo nos países comunistas; e
- c) a superação da forma de administrar o Estado, isto é, a superação da administração burocrática e o início da administração gerencial. A superação da forma burocrática de administrar o Estado revelou-se nos custos crescentes, na baixa qualidade e na ineficiência dos serviços sociais ofertados pelo Estado através do emprego direto de burocratas.

Segundo Bresser Pereira (1998), a reforma do Estado envolve o debate quanto a delimitação do tamanho do Estado, a recuperação da governança ou capacidade financeira e administrativa de implementar as decisões políticas tomadas pelo governo, e o aumento da governabilidade ou capacidade política do governo de intermediar interesses, de garantir legitimidade e de governar.

Por isso, a reforma constitui-se numa condição de sobrevivência para a economia brasileira, pois resgatar a auto-estima do povo, estabelecer critérios de confiabilidade política e administrativa para novos investimentos e organizar e controlar as finanças internas e externas são metas de extrema relevância.

Ainda hoje, o Estado tem seu programa de desburocratização e a sociedade discute a reforma previdenciária e tributária, pois o modelo de globalização econômica é uma realidade. E, se o País não se preparar para entrar no sistema em pé de igualdade, será dominado pelo conhecimento tecnológico dos países mais desenvolvidos.

De acordo com Rezende (2001), quanto maior a complexidade da organização social, maior é a necessidade do Estado em intervir para arbitrar e regular conflitos. Nesse caso, a ação direta é menos importante que a regulação. Trata-se de aumentar a concorrência nos mercados em que operam os setores diretamente produtivos em compromisso com o aperfeiçoamento da capacidade do Estado de ordenar o processo de desenvolvimento.

Em relação a essa necessidade de se repensar o Estado, Rezende (2001) também expõe que a desmoralização do Estado e a fragmentação da administração pública multiplicaram as chances de conflitos no tocante a decisões de políticas e de definição de programas, aumentando a ineficiência da ação governamental pela perda de consistência dos planos e pela falta de coerência das medidas adotadas para implementá-los.

Por isso é tão importante recriar condições mínimas indispensáveis à adoção de uma estratégia coerente de atuação e à utilização de um conjunto de instrumentos de intervenção consistente, com objetivos concretos e nacionais. Assim, a reforma do Estado deve ter como referencial a urgente necessidade de transformá-lo eficiente e não de promover seu aniquilamento.

Se no século passado o avanço da industrialização dependia de pesados investimentos em infra-estrutura, a configuração moderna do desenvolvimento está ligada ao crescimento científico e à melhoria do sistema educativo. Assim, o estado precisa incentivar o processo de desenvolvimento tecnológico e também incorporar esses avanços ao seu processo administrativo, ou seja, aos seus mecanismos gerenciais.

#### 2.4.3.2 As etapas da Reforma Gerencial no Brasil

Conforme já discutido, com a chamada crise do Estado a partir do final dos anos 70 e a percepção de que o modelo burocrático de administração pública estava se esgotando, surgiram novas perspectivas e idéias sobre que tipo de postura e que forma de gestão o Estado deveria adotar em relação ao patrimônio público.

No Brasil, apesar de uma defasagem temporal em relação a outros países, a Reforma do Estado também se corporificou, trazendo em seu bojo uma forte preocupação com a reformulação do sistema administrativo do Estado, haja vista os desafios a serem enfrentados com o sistema de economia integrada, genericamente denominada de globalização, exigiam muito mais dinamismo e eficiência por parte da estrutura estatal.

Sendo um dos pilares de sustentação do processo de Reforma do Estado, a efetiva implementação do modelo de administração gerencial ganhou força, possibilitando um interessante debate em nível mundial a respeito desse novo paradigma. Porém, é importante esclarecer que apesar do modelo de administração pública ter ganhado maior visibilidade a partir da década de 1980, na verdade, ainda que de maneira tímida, o modelo de administração pública gerencial surgiu no início da segunda metade do século XX, a fim de combater principalmente problemas de ordem fiscal.

Voltando a falar sobre administração gerencial no Brasil, a compreensão que se tem é a de que a primeira tentativa de implementar o modelo de administração pública gerencial ocorreu por intermédio do Decreto-Lei nº 200/67, durante o governo do presidente Castelo Branco, visto que esse instrumento legal tinha como objetivo referendar uma radical descentralização da administração pública brasileira. Ou seja, foram criados novos mecanismos para tornar o Estado mais eficiente e menos burocrático.

Desta forma, sendo utilizado como estratégia para reduzir custos e tornar mais eficiente a administração dos serviços que cabiam ao Estado, ampliando o instrumento de proteção ao patrimônio público e atuando para amenizar os problemas oriundo da administração pública burocrática, o Decreto Lei 200/67 promoveu a transferência das atividades de produção de bens e serviço para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, bem como a instituição da racionalidade administrativa, planejamento, orçamento, descentralização e controle de resultados como princípios.

Antes de continuar a análise sobre os efeitos gerados na administração pública brasileira a partir do Decreto Lei 200/67, é importante salientar que o paradigma gerencial da época era compatível com o modelo de monopólio estatal na área produtiva de bens e serviços. Por isso, a tentativa de reforma gerencial orientou-se pela expansão da administração indireta, buscando criar um ambiente de maior liberdade operacional para o Estado produtor daquele momento.

Apesar das boas intenções, as reformas operadas pelo Decreto-Lei 200/67 não desencadearam mudanças no âmbito da administração burocrática central, permitindo a coexistência de núcleos de eficiência e competência na administração indireta e formas arcaicas e ineficientes no plano da administração direta ou central. De acordo com a interpretação do próprio Ministério do Planejamento, a maior dificuldade da época foi o fato de que o núcleo burocrático foi, na verdade, enfraquecido indevidamente através de uma estratégia oportunista do regime militar, que não desenvolveu carreiras de administradores públicos de alto nível, preferindo, ao invés, contratar os escalões superiores da administração através das empresas estatais.

Em virtude dos resultados insatisfatórios conseguidos com a primeira tentativa de reforma gerencial, uma nova tentativa para modernizar a administração pública teve início durante a metade da década de 1970. Desta vez, o instrumento utilizado foi a criação da SEMOR - Secretaria da Modernização, cuja estratégia foi aglutinar o conhecimento de jovens administradores públicos, muitos deles com formação em nível de pós-graduação no exterior, para tentar implementar modernas técnicas de gestão.

Não obstante a nova tentativa de modernizar a administração pública brasileira, os resultados obtidos foram inexpressivos, por isso, outra reforma se realiza no início dos anos 80. De acordo com informações disponíveis na página do Ministério do Planejamento, no período em questão buscou-se reformar a burocracia e orientá-la na direção da administração pública gerencial, com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização - PrND, cujos objetivos eram a revitalização e agilização das organizações do Estado, a descentralização da autoridade, a melhoria e simplificação dos processos administrativos e a promoção da eficiência.

Como ponto importante a destacar desse momento, pode-se dizer que as ações do PrND estavam focadas para o combate à burocratização dos procedimentos. Porém, em virtude da própria resistência do sistema, as ações acabaram sendo dirigidas para o



desenvolvimento do Programa Nacional de Desestatização, num esforço para conter os excessos da expansão da administração descentralizada, estimulada pelo Decreto-Lei 200/67.

Como se pode observar até aqui, durante quase duas décadas algumas medidas para tornar a administração pública mais eficiente e transparente foram adotadas. Porém, é importante observar que todas as tentativas de reformular o sistema administrativo obedeceram ou sofreram a influência de uma lógica externa. Isso é importante ser frisado, já que a percepção mais imediata de que as políticas adotadas na esfera estatal são muitas vezes díspares com a realidade e os interesses nacionais conduz a idéia da incapacidade ou o descaso do gestor brasileiro com o patrimônio público.

Continuando a análise, chega-se a uma nova etapa de profunda transformação tanto para a sociedade como para a administração pública. É o momento de redemocratização, onde a sociedade civil passa a ter novamente comando sobre a implementação das políticas internas. Porém, se do ponto de vista da retomada da liberdade civil e dos direitos sociais o momento era histórico, em relação a estrutura estatal o momento foi de profundo desastre. Isso ocorreu porque houve uma intensa luta por cargos públicos da administração indireta e das delegacias dos ministérios nos Estados para os políticos dos partidos vitoriosos.

Como efeito mais imediato desse momento, ocorre uma disputa por espaço na estrutura estatal, fazendo reviver o modelo patrimonialista de administração do Estado. É mais uma crise interna de organização, agravada cada vez que o contexto econômico aumentava a incerteza e a instabilidade social.

Completando o período, que vai de 1967 a 1995, quando começa uma nova fase para a administração pública brasileira, tem-se a promulgação da Constituição de 1988, que do ponto de vista técnico, é reconhecida como um retrocesso burocrático sem precedentes. Isso ocorreu porque além da criação de vários direitos sociais e de inúmeras obrigações para o Estado, sem um importante debate sobre o custo de manutenção, ela acabou engessando o aparelho estatal, ao estender para os serviços do Estado e para as próprias empresas estatais praticamente as mesmas regras burocráticas rígidas adotadas no núcleo estratégico do Estado.

Como consequência do período pós-constitucional, houve um rápido agigantamento do Estado, principalmente em virtude da descentralização e incorporação de muitos deveres aos entes estaduais e municipais. Dito isto, sem precisar relatar todas as dificuldades e turbulências que a economia nacional sofreu durante o período de 1988 a 1994, agravando ainda mais os problemas gerenciais no seio do Estado, chega-se ao ano de 1995, momento em

que se deflagra a Reforma do Estado brasileiro, tendo como um dos principais pontos a tentativa de mais uma vez se reformar a administração pública brasileira.

Sendo assim, conforme descrito anteriormente, partindo da premissa de que uma Reforma Gerencial do Estado brasileiro também precisava ser implementada como consequência do próprio processo de crise e de condição para se viabilizar novas estruturas, a reforma foi deflagrada em 1995 – Plano Diretor da Reforma do Estado Brasileiro -, e teve como propósito assegurar os mecanismos necessários ao aumento da eficácia, da eficiência e da efetividade da administração pública, além de criar novas condições de interação entre o Estado e a sociedade (BRESSER PEREIRA, 2000).

Levando em consideração a complexidade e os reais interesses da estrutura social vigente, Bresser Pereira (2004, p.13) esclarece que a Reforma da Gestão Pública iniciada em 1995 não subestimou os elementos patrimonialistas e clientelistas, ainda existentes em um Estado como o brasileiro, mas, ao invés de continuar se preocupando exclusivamente com ele, como fazia a reforma burocrática desde que foi iniciada nos anos 1930, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade, a partir do pressuposto que a melhor forma de lutar contra o clientelismo e outras formas de captura do Estado é dar um passo adiante e tornar o Estado mais eficiente e mais moderno. A idéia era lutar contra a corrupção e o desperdício, fatos que até hoje estão prejudicando o desenvolvimento do País.

Sendo assim, com a compreensão de que a reforma gerencial precisava levar em consideração vários aspectos inerentes à própria sociedade, como por exemplo, a maior tolerância aos mecanismos de corrupção e ao modelo de Estado patriarcal, ela foi inicialmente estruturada a partir de duas concepções básicas:

- a) tornar os administradores ou gestores públicos mais autônomos e mais responsáveis. A idéia era reduzir a ênfase no controle burocrático baseado em regras procedimentais detalhadas, supervisão e auditoria, enquanto se aumentava a ênfase na responsabilização dos administradores por resultados contratados, por concorrência administrada visando a excelência, e por responsabilização ou controle social;
- b) os procedimentos executados pelo Estado deveriam ser redirecionadas, ou seja, a atividade estatal deveria estar direcionada a tarefas exclusivas de Estado, que envolvem o emprego do poder ou de recursos públicos.

Porém, de acordo com Bresser Pereira (2004), entre as tarefas exclusivas de Estado, deve-se distinguir as tarefas centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e da lei, a serem executadas por secretarias ou departamentos do Estado, das tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com os recursos dos impostos não devem ser realizados no âmbito da organização do Estado, por servidores públicos, mas devem ser contratados com terceiros.

Para finalizar a análise sobre o processo de Reforma do Estado e sobre as tentativas de reformulação da administração pública brasileira nos últimos 40 anos, é interessante dizer o seguinte:

- a) passada uma década após a implementação do Plano de Reforma do Aparelho do Estado, apesar do início das Reformas Tributária e da Previdência, e de uma modificação na estrutura orçamentária e das finanças públicas, dando origem à Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF, a reforma continua sendo discutida devido ao alto grau de complexidade e da importância para a sociedade;
- b) alguns objetivos inicialmente traçados ainda não foram atingidos. Por isso, o pensamento continua sendo o de aperfeiçoar a questão gerencial do Estado, visto que isso poderá efetivamente possibilitar a longo prazo o melhor controle do sistema de informação, a obtenção de instrumentos confiáveis para o planejamento, além de incentivar a qualificação dos administradores e executores de programas públicos.

Por último, pode-se dizer que entender a Reforma do Estado brasileiro é compreender a mudança de papel a partir do esgotamento do modelo do Estado nacional-desenvolvimentista, ocorrido desde o início da crise fiscal nos anos 80, até se chegar às reformas liberais dos anos 90, onde se estabelece um novo paradigma de atuação para o poder público frente ao modelo econômico globalizado. Já em relação à Reforma Administrativa, o Estado continua buscando aumentar sua *governance*, através da incorporação de novas tecnologias e em consistente política de treinamentos para o seu quadro de pessoal.

### **3 METODOLOGIA**

Neste capítulo, o objetivo principal é apresentar quais procedimentos metodológicos foram adotados durante a realização deste estudo. Antes, porém, é importante registrar que o ponto de partida para ajudar a atingir os objetivos propostos por esta dissertação deu-se a partir de uma pesquisa bibliográfica dentro da literatura nacional e internacional, cuja intenção foi levantar um grande número de informações e interpretações para os assuntos aqui abordados.

Assim sendo, para ajudar no processo de construção desta pesquisa, o processo metodológico foi desenvolvido por meio dos seguintes aspectos: descrição a respeito da característica da pesquisa e do método de investigação utilizado; elaboração das perguntas da pesquisa; exposição do motivo da escolha da organização; e apresentação das limitações desta pesquisa, bem como alguns outros pontos necessários a serem explicados.

#### **3.1 CARACTERIZAÇÃO DA PESQUISA**

A característica principal desta pesquisa consiste no fato de que ela é um estudo de caso histórico-organizacional<sup>9</sup>, no qual se pretende aumentar o conhecimento sobre o assunto através da utilização de técnicas enquadradas no tipo de estudo exploratório. Porém, outros aspectos também são importantes para caracterizá-la, tais como: ela pode ser considerada uma pesquisa básica; enquadra-se como um estudo descritivo; e, por último, ela se encaixa na categoria de uma pesquisa qualitativa, realizada a partir de informações disponíveis ao público em geral e por meio de entrevistas diretas.

Em relação ao conceito teórico de estudo de caso, é interessante dizer que Ryan, Scapens e Theobald (1993) consideram-no como um método que oferece ao interessado um quadro geral e específico de uma situação, processo ou atividade. Já para Gil (1995, p.78), o

---

<sup>9</sup> De acordo com Triviños (1995), um estudo de caso histórico-organizacional é aquele no qual o interesse do pesquisador recai sobre a vida de uma instituição, a qual pode ser uma escola, uma universidade, um clube etc. Nesse tipo de pesquisa, o pesquisador deve partir do conhecimento que existe sobre a organização que deseja examinar.

estudo de caso pode ser definido como o estudo profundo e exaustivo de um ou de poucos objetos, de maneira a permitir conhecimento amplo e detalhado do mesmo.

Para sintetizar essas duas definições, cita-se a visão de Rubin e Rubin (1995), que afirmam que os estudos de caso são explorações de um único fenômeno (evento, processo, organização, grupo ou indivíduo), que procuram entender um fenômeno maior, através do exame mais completo de um caso específico e, assim, enfocar um caso particular. São particularmente úteis por sua rica descrição.

Ainda para reforçar o conceito teórico de estudo de caso, sendo a característica que enquadra este estudo, é interessante apresentar a definição desenvolvida por Triviños (1995, p.134). Para ele, no estudo de caso hipotético-organizacional, o pesquisador recai sobre a vida de uma instituição. Assim, para poder desenvolver um bom trabalho de pesquisa, ele deve partir do conhecimento existente sobre a organização que deseja examinar e a partir daí realizar pesquisa sobre documentos existentes, entrevistas e tentar observar características pertinentes à organização.

Após a exposição das definições anteriores, é importante registrar ainda que a categoria do estudo de caso é classificada como um método de pesquisa, que apresenta tanto fatores positivos quanto fatores inconvenientes. Em relação aos fatores positivos e aos fatores inconvenientes, interessante leitura pode ser efetuada em Gil (1995).

Considerando o que foi exposto até agora sobre a definição teórica do estudo de caso, e levando em consideração que esse método é apropriado para a pesquisa exploratória, caso em concreto, justifica-se o método de investigação utilizado por se entendido como adequado e suficiente para as pretensões almejadas, além disso, conforme esclarece Gil (1995, p.79), esse método é muito freqüente na pesquisa social, devido à sua relativa simplicidade e economia, já que pode ser realizado por um único investigador.

Em relação às características da pesquisa, pode-se começar dizendo que ela está classificada na categoria do tipo básica. Esse tipo de pesquisa presta-se para testar teoria e compreender fenômenos, não tendo como foco a preocupação da aplicação dos resultados a problemas práticos. Sendo assim, esta pesquisa classifica-se como básica porque o objetivo é ampliar a discussão ou o conhecimento do assunto, não tendo a preocupação de aplicação dos resultados obtidos, apenas deixá-los como mais uma contribuição referencial.

Outro aspecto importante para classificar esta pesquisa é o fato de que ela pode ser definida como um estudo descritivo, classificação esta que torna possível estabelecer o

esquema mais adequado de coleta de dados e análise das informações. Porém, conforme esclarece Triviños (1995, p.112), para assegurar certo grau de validade científica à pesquisa, os estudos descritivos requerem do investigador uma exata delimitação de técnicas, métodos, modelos e teorias que orientarão a coleta e interpretação dos dados.

Por último, pode-se dizer que esta pesquisa tem característica qualitativa, já que o estudo não foi baseado em estudos estatísticos. Outros dois argumentos que justificam o fato da pesquisa ser enquadrada na categoria qualitativa são os seguintes:

- a) esta pesquisa tem o ambiente natural como fonte direta de dados e o pesquisador como instrumento-chave; e
- b) a pesquisa qualitativa é descritiva, situação que já foi anteriormente justificada.

### **3.2 AS PERGUNTAS DA PESQUISA**

Partindo do princípio de que em qualquer área da atividade organizacional, seja no setor público, no setor privado ou mesmo no chamado terceiro setor, existe a necessidade de se estabelecer padrões de comportamento e de controle administrativo, sendo que para isso um dos principais instrumentos de apoio é o sistema de controle gerencial. O questionamento básico da pesquisa tem como foco a preocupação de identificar e apresentar de que forma o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul trabalha os mecanismos ligados ao sistema de controle gerencial em seu processo de gestão.

Assim, partindo da hipótese básica de que a utilização do sistema de controle gerencial na administração pública contribui para melhorar a eficiência administrativa, o planejamento e a execução orçamentária, e a governança pública, esta pesquisa tem como meta oferecer elementos suficientes para responder às seguintes indagações:

- a) Existe uma preocupação real do grupo de direção do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul em relação à adoção e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e de controle gerencial?
- b) Comprovada a preocupação anterior, o questionamento passa a ser como está estruturado e configurado o sistema de controle gerencial na Instituição?

- c) Qual é o significado e a importância dos indicadores orçamentários para a tomada de decisões dentro da Instituição?
- d) Além da adoção e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e de controle, existe na Instituição a adoção de outros princípios que contribuem para o aprimoramento do tema governança pública?

### **3.3 OS MOTIVOS DE SE ESCOLHER A ORGANIZAÇÃO**

Antes de expor os motivos provocadores para se decidir fazer um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, é oportuno dizer que apesar de nos últimos anos ter vindo à tona uma maior evidência da vulnerabilidade de diversas instituições componentes da estrutura administrativa brasileira em relação a aspectos ligados ao planejamento, ao controle e à eficiência, fatores que podem, por exemplo, criar maior dificuldade ao uso irregular da máquina, algumas instituições caminham em sentido contrário, criando uma expectativa positiva em relação ao aperfeiçoamento do serviço público prestado.

Dentre as instituições brasileiras “positivas” que podemos destacar neste momento, fica fácil evidenciar o serviço prestado pela Justiça Eleitoral brasileira, a qual desponta como modelo a ser seguido em termos de organização e responsabilidade em relação às obrigações que lhe são pertinentes.

Apenas para ressaltar a afirmação do parágrafo anterior, destaca-se que segundo pesquisa nacional realizada pelo Instituto Nexus, divulgada pelo TSE em 19/12/2005, a Justiça Eleitoral continua sendo a instituição pública mais confiável do país, com um nível de credibilidade de 73,3%. A pesquisa envolveu 2.024 eleitores de todo o Brasil.

Já em outra pesquisa encomendada e divulgada no mesmo período pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), a Justiça Eleitoral, de acordo com informações disponibilizadas pelo TSE, foi considerada boa ou muito boa nos quesitos agilidade (67,1%) e imparcialidade (61,1% dos entrevistados).

Além dessas evidências internas que contribuem para reafirmar que o papel desempenhado pela Justiça Eleitoral está sendo reconhecido pela sociedade brasileira como satisfatório, é importante destacar também que diversas nações já solicitaram apoio logístico e

técnico ao Tribunal Superior Eleitoral no sentido de tentarem aprimorar o processo de organização e apuração dos seus pleitos eleitorais.

A partir das considerações feitas nos parágrafos anteriores, do fato de que o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul é parte integrante da estrutura da Justiça Eleitoral brasileira, sendo reconhecido em toda a Justiça Eleitoral como um Órgão sério, organizado e com um quadro funcional muito bem qualificado, e de que existe uma pré-concepção para essa pesquisa de que modelo de controle gerencial adotado contribui para o bom desempenho do Órgão, é possível expor mais objetivamente três motivos que pesaram para a escolha dessa organização.

- a) existe um objetivo explícito do Órgão em se tornar um ponto de referência na Administração Pública Federal pela efetividade dos resultados obtidos para a sociedade através da qualificação da gestão dos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade da Justiça Eleitoral;
- b) existe um movimento consciente no nível mais elevado da Administração do Órgão de que é realmente importante e, principalmente, necessário de que se avalie, através de indicadores de aferição, de que forma ocorre o planejamento, a utilização e o gerenciamento do orçamento autorizado;
- c) existe uma facilidade para o pesquisador em realizar a referida pesquisa visto que o mesmo já possui mais de dez anos de experiência no Órgão, o que lhe dá a oportunidade de obter dados internos não divulgados ao público em geral, além de permitir um maior trânsito em relação ao corpo diretivo da Instituição.

### **3.4 AS DELIMITAÇÕES DA PESQUISA**

Como geralmente ocorre em boa parte das pesquisas qualitativas do tipo estudo de caso, algumas características intrínsecas do universo pesquisado acabam naturalmente criando certas dificuldades para o pesquisador, o que em último caso tem um efeito limitador para o próprio trabalho. Sendo assim, cabe informar que esta pesquisa também possui aspectos delimitadores, os quais são especificados a seguir:



- a) o primeiro ponto delimitador da pesquisa consiste no esclarecimento de que a realização do presente estudo de caso, na forma como foi desenvolvido, não valida a generalização das conclusões obtidas para fora do ambiente investigado, ainda que a intenção tenha sido a de contribuir de alguma maneira para a ampliação do debate sobre tema pesquisado;
- b) o segundo ponto delimitador para a pesquisa, considerado por esse pesquisador como de elevada importância, é o fato de que o pesquisador é parte integrante do universo analisado, ou seja, apesar da tentativa de imparcialidade total, a experiência de mais de dez anos trabalhando no Órgão e a facilidade de obter certas informações podem contribuir para que algumas afirmações tenham um caráter pessoal e menos científico;
- c) outro ponto a ser destacado para esta pesquisa como delimitador natural consiste no fato de que a expectativa traçada é a de evidenciar apenas que o processo de controle gerencial da organização ajuda no desempenho da gestão, visto que oferece uma informação técnica importante para embasar a política interna do Órgão, não tendo como objetivo final a pretensão de afirmação de ser o melhor ou mais apropriado método de controle gerencial.
- d) outro ponto importante a ser destacado diz respeito ao fato da pesquisa ter concentrado a questão do controle apenas no foco da equipe técnica, deixando claro que a partir do momento que tanto o controle interno como o controle externo (Tribunal de Contas da União) aprovam o relatório de gestão da Instituição, entende-se desnecessário dedicar maior atenção aos aspectos ligados à controladoria;
- e) no presente estudo, a preocupação não reside em mostrar dados reais em relação a valor de orçamento aprovado e de como o mesmo foi utilizado. Ao contrário, a idéia é restringir essas informações visto que a importância real decorre da preocupação de expor um método de trabalho dentro da Instituição e que possa ser alvo de interesse de pesquisa apenas pelo seu caráter técnico e não pelos dados financeiros por ventura apresentados;
- f) não é objeto do presente estudo a realização de um processo comparativo entre a forma de como se obtém a informação gerencial na Instituição analisada e outras entidades públicas, até porque o trabalho de pesquisa realizado em diversos relatórios de gestão disponibilizados por instituições públicas revelou a preocupação primordial de cumprir apenas um mandamento legal (Lei de Responsabilidade Fiscal, Art. 55, inciso I, alínea “a” e Portaria STN n. 586/2005 - Anexo I), não sendo disponibilizado nada mais do que o estritamente obrigatório;

- g) como última limitação do trabalho a ser frisada, entende-se como necessário registrar que dentro do universo dos Tribunais Regionais Eleitorais não existe ainda uma forma definida e sistematizada em relação a utilização de índices que forneçam algum tipo de parâmetro para se avaliar o processo de gestão, motivo pelo qual se considera que o TRE/MS está um passo a frente. Porém, além da Justiça Eleitoral, existem outras instituições que também estão bem organizadas e por isso o que é afirmado em relação à Justiça Eleitoral não pode ser estendido a todas as outras entidades públicas.

### **3.5 COLETA DE DADOS**

Em relação aos dados coletados que ajudaram a compor esta pesquisa, pode-se dizer que, basicamente, eles foram de dois tipos: os primários e os secundários. Como definição, o entendimento adotado foi o de que os dados primários foram obtidos a partir de informações disponibilizadas dentro da própria organização estudada, ao passo que os dados secundários foram obtidos através de pesquisa em outras fontes.

Os dados primários foram extraídos mediante a realização de três entrevistas diretas e informais, anexo A, estruturadas com membros da alta gerência do Órgão – Diretora-Geral, Sra. Alir Terra Lima Tavares, e Diretor de Administração e Orçamento, Sr. Estênio Preza de Mattos, ambos com uma experiência de mais de 20 anos de Justiça Eleitoral, e com o Coordenador de Orçamento e Finanças, Sr. Júlio Marcelo da Silva Matias, que também possui uma larga experiência dentro do Órgão.

Assim, com base num roteiro previamente estabelecido, composto de quatro perguntas abertas, buscou-se levantar informações a respeito do modo como os principais administradores/gestores enxergam os seguintes aspectos: o significado de eficiência administrativa, a necessidade de se adotar um bom modelo de planejamento e de controle orçamentário, e a necessidade de avançar em relação a conceitos ligados aos princípios da governança pública.

Já em relação aos dados secundários, esses foram obtidos através da análise de dois relatórios de gestão apresentados ao Tribunal de Contas da União, que expressam de maneira sistemática o processo gerencial dos anos de 2004 e 2005. Além disso, outras informações

foram conseguidas por meio de informações disponíveis na rede mundial de computadores, no SIAFI – Sistema de Administração Financeira do Governo Federal, em publicações internas, consultas a revistas especializadas, bem como artigos científicos, dissertações e teses.

### **3.6 A ESCOLHA DOS PARTICIPANTES**

Conforme já afirmado, anteriormente, a coleta dos dados primários ocorreu através de entrevista individual estruturada, que é definida por Gil (1995, p. 117) como sendo um tipo de entrevista que se desenvolve a partir de uma relação fixa de perguntas, cuja ordem e redação permanece invariável para todos os entrevistados.

Definido o tipo de entrevista adotado, resta explicar que a pesquisa foi realizada com apenas três pessoas porque, do ponto de vista gerencial/operacional, são as mais importantes do processo. Ainda em relação ao processo de escolha dos participantes, cabe explicar que existe um elo de subordinação entre os três, o que se dá na seguinte ordem: como o nome já sugere, a Diretora-Geral está na parte de cima da pirâmide de comando. Logo abaixo está o Diretor de Administração e Orçamento, que possui uma condição de igualdade com mais outros três diretores de área. Por último, diretamente vinculado ao último, está o Coordenador de Orçamento e Finanças.

## 4 O ESTUDO DE CASO

Partindo da idéia de que existe atualmente um fortalecimento da preocupação com a questão do aprimoramento da governança pública, o que vem sendo debatido tanto por dirigentes públicos especializados como por Órgãos de controle e entidades ligadas à sociedade em geral, este capítulo tem o objetivo de apresentar de que forma o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul está trabalhando para melhorar a estrutura gerencial interna, buscando tornar-se cada vez mais eficiente no trato dos recursos públicos e rompendo com a idéia simplista de que o único princípio administrativo a ser seguido, como referência, é o da legalidade.

Em relação aos princípios estruturais da administração pública brasileira, vale dizer, a própria Constituição de 1988, no *caput* do artigo 37, define-os da seguinte forma: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e *eficiência*”.

No caso específico deste estudo, o princípio de maior relevância é o princípio da eficiência até porque este princípio foi incorporado à Constituição em junho de 1998 através da Emenda Constitucional nº 19, num momento em que a Administração Pública brasileira tentava se modernizar por meio de um forte processo de Reforma do Estado, o que já foi demonstrado neste trabalho.

Deixando o aspecto jurídico de lado e procurando compreender a importância do princípio da eficiência para a sociedade nos dias de hoje, visto que de modo **explícito** a Administração Pública tem o dever de ser eficiente, surge a grande questão: como mensurar o grau de eficiência dos administradores públicos e da própria Administração? É uma questão relevante e que, do ponto de vista técnico, provoca um embate haja vista que existe uma dificuldade real em se estabelecer de maneira vertical indicadores de avaliação gerencial para todos os níveis de Administração.

Como se vê até aqui, existe a necessidade de avançar a discussão sobre a questão dos parâmetros de avaliação gerencial e dos indicadores de governança pública, de forma que seja possível oferecer aos Órgãos de controle e à sociedade em geral condições reais de mensuração de eficiência dos administradores e da própria Administração.

É relevante destacar que há uma importância vital na afirmação do parágrafo anterior, visto que só dessa forma o controle a ser exercido sobre a Administração Pública poderá atuar no mesmo sentido, ou seja, focalizar-se-á o controle na legalidade, visando à preservação dos direitos dos administrados e do próprio patrimônio público; ao mesmo tempo, será menos subjetivo o controle de eficiência, que tem em mira o aperfeiçoamento das instituições administrativas, cuidando de sua melhor produtividade.

Sendo assim, para tentar atingir as expectativas inicialmente traçadas, este capítulo foi dividido em três partes. Na primeira, discorre-se sobre o processo de criação e organização do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso Sul. Em seguida, é apresentado tanto o modelo de planejamento como os mecanismos de controles adotados na Instituição como forma de ampliar o conceito de governança pública. Por fim, discorre-se algumas linhas sobre como a questão da teoria e da prática se insere nesta pesquisa.

## **4.1 A ORIGEM E A ORGANIZAÇÃO ATUAL**

### **4.1.1 A origem**

De acordo com informações disponíveis no do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (TRE/MS, 2006). a sua origem está associada com a divisão do antigo Estado do Mato Grosso em Estado do Mato Grosso e Estado do Mato Grosso do Sul, fato que tem início durante o governo do presidente Ernesto Geisel com a assinatura em 11 de outubro de 1977 da Lei Complementar nº 31, que estabelece o desmembramento da parte sul e estabelecendo a data de 1º de janeiro de 1979 como marco definitivo para o surgimento efetivo do novo Estado<sup>10</sup>.

Diante da nova configuração geográfica, fez necessária a criação no novo Estado do Órgão máximo de representação da cidadania brasileira, ou seja, o TRE/MS. Sendo assim, o

---

<sup>10</sup> A título informativo, é interessante registrar que o novo Estado do Mato Grosso do Sul desde a sua criação efetiva em 1979 até o ano de 1982 foi governado por um interventor nomeado pelo Presidente da República. Sendo que a partir daí ocorreu a primeira eleição para governador já sobre os cuidados da Justiça Eleitoral do novo Estado.

Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul foi instalado em sessão solene realizada no Tribunal de Justiça do de Mato Grosso do Sul no dia 23 de fevereiro de 1979.

Inicialmente, a Secretaria do Tribunal Regional de Mato Grosso do Sul funcionou com servidores requisitados de vários órgãos, tendo como primeiro Diretor-Geral, o Dr. Horácio Vanderlei Nascimento Pithan. Porém, logo em seguida, no dia 29 de fevereiro, assumiu a Direção-Geral o Dr. Amaury Paes Barreto.

Além da instalação da Secretaria do Tribunal, vinte e quatro Zonas Eleitorais localizadas no território pertencente ao Estado de Mato Grosso do Sul, todas remanescentes do antigo Estado de Mato Grosso, também fizeram parte da estrutura inicial do TRE/MS. Posteriormente, com o crescimento do Estado, foram criadas mais sete Zonas Eleitorais.

Durante os primeiros 26 anos de existência, o TRE/MS passou por um grande processo de ampliação, acompanhando as necessidades e expectativas da sociedade quanto à legitimidade do sufrágio universal sob o aspecto da segurança e organização. Como parte integrante desse processo de ampliação, ocorreu a realização de quatro concursos públicos para preenchimento de vagas de cargos efetivos, além da criação de funções comissionadas.

Em relação à estrutura física, houve a criação de novas Zonas Eleitorais e a consolidação da atuação do Órgão em praticamente todos os pontos do Estado. Por isso, atualmente, além da Sede do Tribunal, localizada na cidade de Campo Grande/MS e de uma moderna central de atendimento ao eleitor, existe a presença física da Justiça Eleitoral em mais 45 municípios, através de 54 Zonas Eleitorais, que são responsáveis pelo controle de mais de 1.561.180 eleitores, de acordo com o fechamento do último cadastro.

Por fim, é interessante dizer que, durante a sua história, a Justiça Eleitoral de Mato Grosso do Sul já foi presidida por 14 Presidentes Desembargadores, atuando como o 15º Presidente o Sr. Des. João Carlos Brandes Garcia e como Vice-Presidente e Corregedor Eleitoral o Sr. Des. Oswaldo Rodrigues de Melo, ambos no biênio 2005/2006. Já em relação à Direção-Geral de toda a estrutura do TRE/MS, a tarefa é exercida atualmente pela Sra. Dra. Alir Terra Lima Tavares.

Para encerrar a apresentação sobre a origem e o desenvolvimento da Justiça Eleitoral no Estado do Mato Grosso do Sul, apresenta-se a seguir como está atualmente distribuída a administração dos eleitores no Estado:

**Tabela 1: Distribuição do Eleitorado do Estado por Zona Eleitoral.**

<b>Zona Eleitoral</b>	<b>Eleitores</b>	<b>% no Estado</b>	<b>Zona Eleitoral</b>	<b>Eleitores</b>	<b>% no Estado</b>
1ª - Amambai	30.797	1,97%	28ª - Caarapó	18.690	1,20%
2ª - Naviraí	42.429	2,72%	29ª - Pedro Gomes	15.738	1,01%
3ª - Cassilândia	26.197	1,68%	30ª - Bonito	13.843	0,89%
4ª - Fátima do Sul	22.763	1,46%	31ª - Sidrolândia	19.762	1,27%
5ª - Nova Andradina	38.902	2,49%	32ª - Ribas do Rio Pardo	18.418	1,18%
6ª - Bataguáçu	13.106	0,84%	33ª - Mundo Novo	14.790	0,95%
7ª - Corumbá	37.233	2,38%	34ª - Bandeirantes	15.171	0,97%
8ª - Campo Grande	80.185	5,14%	35ª - Campo Grande	80.903	5,18%
9ª - Três Lagoas	29.215	1,87%	36ª - Campo Grande	93.684	6,00%
10ª - Aquidauana	32.245	2,07%	37ª - Itaporã	15.715	1,01%
11ª - Rio Brilhante	24.766	1,59%	38ª - Costa Rica	15.460	0,99%
12ª - Coxim	26.858	1,72%	39ª - Deodápolis	7.535	0,48%
13ª - Paranaíba	28.762	1,84%	40ª - São Gabriel do Oeste	14.715	0,94%
14ª - Camapuã	11.363	0,73%	41ª - Brasilândia	13.548	0,87%
15ª - Miranda	23.650	1,51%	42ª - Inocência	6.012	0,39%
16ª - Maracaju	21.333	1,37%	43ª - Dourados	60.232	3,86%
17ª - Bela Vista	18.771	1,20%	44ª - Campo Grande	77.742	4,98%
18ª - Dourados	69.451	4,45%	45ª - Nioaque	9.822	0,63%
19ª - Ponta Porã	30.158	1,93%	46ª - Sete Quedas	14.127	0,90%
20ª - Porto Murtinho	7.398	0,47%	47ª - Anaurilândia	6.045	0,39%
21ª - Rio Verde de MT	16.963	1,09%	48ª - Angélica	5.772	0,37%
22ª - Jardim	24.955	1,60%	49ª - Anastácio	24.021	1,54%
23ª - Glória de Dourados	6.640	0,43%	50ª - Corumbá	35.934	2,30%
24ª - Aparecida do Taboado	14.253	0,91%	51ª - Três Lagoas	33.744	2,16%
25ª - Iguatemi	15.271	0,98%	52ª - Ponta Porã	34.100	2,18%
26ª - Eldorado	8.543	0,55%	53ª - Campo Grande	97.858	6,27%
27ª - Ivinhema	20.719	1,33%	54ª - Campo Grande	74.874	4,80%

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (2006).

#### 4.1.2 A organização funcional e administrativa

Após uma rápida apresentação na seção anterior de como ocorreu a criação do Tribunal Regional de Mato Grosso do Sul, o objetivo agora é fazer uma exposição a respeito das estruturas organizacionais internas, levando em consideração aspectos ligados à qualidade do corpo funcional e à forma de organização do nível de comando, respeitando o marco cronológico de 31 de dezembro de 2005.

Antes, porém, é importante salientar que a preocupação em discorrer sobre esses dois aspectos possui fundamento na compreensão de que o sucesso de uma organização pública ou

privada terá maior chance de ocorrer se houver uma congruência de objetivos<sup>11</sup>, ou seja, se o espírito da organização como um todo estiver direcionado para o mesmo foco.

Outro ponto importante a registrar é o fato de que a teoria moderna da administração corporativa reconhece como sendo o maior patrimônio de uma organização o conhecimento e o aprimoramento técnico de seus colaboradores. Portanto, a idéia de analisar qual é o grau de qualificação e como funciona a política de capacitação dos servidores é importante como forma de subsidiar elementos concretos para uma melhor análise corporativa.

Ainda em relação a esse tema, é oportuno dizer que a personalidade de uma organização será formada a partir do reflexo de fatores como comprometimento e disciplina dos servidores e gestores, metodologia clara de trabalho, e, sobre tudo, um planejamento estratégico bem definido e compatível com a realidade e as possibilidades da organização. Por isso, entender como funciona a estrutura de comando e verificar qual é a filosofia da organização no que diz respeito ao processo de qualificação do corpo funcional é um caminho interessante no processo de análise de qualquer organização.

#### **a) do corpo funcional**

De modo geral, é possível dizer que o corpo funcional do TRE/MS é altamente qualificado. Como demonstrado logo a seguir, cerca de 74% dos servidores possuem, no mínimo, o curso de graduação, o que evidencia que, pelo menos nesse núcleo da Administração Pública, os servidores apresentam formação suficiente para desempenhar um serviço de qualidade.

Entretanto, apesar do corpo funcional já apresentar um alto índice de servidores qualificados, é preciso registrar que, conforme definido pela própria Direção-Geral, o nível superior da administração tem definido por missão institucional viabilizar meios próprios no sentido de manter todos os níveis da Instituição em perfeita harmonia e em contínuo aperfeiçoamento, visando à continuidade e à qualidade dos serviços a cargo daquela Justiça Especializada.

Sendo assim, identifica-se como um dos pontos fortes na Instituição o fato da Direção-Geral dar autonomia à Secretaria de Gestão de Pessoas para implementar ações de

---

<sup>11</sup> De acordo com Anthony e Govindarajan (2002, p.141) a congruência de objetivos de um processo significa que os atos e as atitudes que este leva as pessoas a adotar, de conformidade com seus próprios interesses, são também do próprio interesse da organização.



treinamento e capacitação no sentido de melhor atender aos anseios do corpo funcional e elevar a auto-estima deste. Além disso, a referida Secretaria tem a faculdade de indicar cursos destinados ao aperfeiçoamento das atividades laborais, sempre que verificada a relevância para o aprimoramento dos serviços prestados internamente e, sobretudo, à sociedade.

Ainda em relação ao apoio dado pela Instituição para o aperfeiçoamento do corpo funcional, é oportuno registrar que existe internamente um programa de auxílio-bolsa, que tem por finalidade ajudar o servidor a custear seus estudos tanto ao nível de graduação como de pós-graduação.

Também é preciso registrar que assim como ocorre em toda a Justiça Eleitoral, a questão da qualificação e aperfeiçoamento do corpo funcional está sendo tratada com a visão de uma questão estratégica e necessária para que os serviços prestados pela Justiça Eleitoral continuem sendo considerados de excelência.

Compreendido que existe por parte da Administração uma preocupação com a qualidade dos serviços prestados pela Instituição e, principalmente, com a viabilização de meios e instrumentos necessários ao aperfeiçoamento do corpo funcional, torna-se interessante finalizar esta seção com a apresentação de algumas informações institucionais a respeito do quadro de servidores.

**Tabela 2 – Distribuição Por Situação Funcional – TRE/MS**

<b>Distribuição por situação funcional</b>	<b>Dez/2004</b>	<b>Dez/2005</b>	<b>variação %</b>
Efetivo	133	200	50
Efetivo Cedido	4	4	00
Requisitado (Secretaria)	1	1	00
Requisitados (Cartórios)	146	107	0,73
Sem Vínculo	8	7	0,88
Exerc. Prov. (requisitado – Secretaria)	2	2	00
Exerc. Prov. (requisitado - Cartórios)	1	1	00
Inativos	21	21	00
Instituidores de Pensão	2	3	50
<b>Total</b>	<b>318</b>	<b>346</b>	<b>1,09</b>

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos – TRE/MS (2006)

Em relação à tabela acima, é interessante comentar que a variação ocorrida em relação ao número de servidores efetivos e o decréscimo de servidores requisitados dos Cartórios no período de 2004/2005 é fruto de uma política da Justiça Eleitoral como um todo

de implementar a substituição de servidores requisitados, a maioria pertencente aos quadros funcionais do Estado e das prefeituras locais, por servidores concursados. Ou seja, é uma política clara da Justiça Eleitoral no sentido de fortalecer o seu quadro próprio e melhorar a qualidade dos serviços prestados à sociedade.

**Tabela 3 – Situação Funcional x Nível de Concurso – TRE/MS**

<b>Situação funcional x nível – Dez/2005</b>						
<b>Nível de Concurso</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Ef. Cedido</b>	<b>Requisitado (Lei 8112)</b>	<b>Exerc. Prov. (requisitado)</b>	<b>Sem Vínculo</b>	<b>Total</b>
Superior	76	2	1	-	7	<b>86</b>
Intermediário	124	2	-	3	-	<b>129</b>
Auxiliar	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>200</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>215</b>

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos – TRE/MS (2006)

Em relação à tabela acima, o objetivo é demonstrar que 62% dos efetivos são servidores que, quando da realização do concurso, possuíam apenas o nível intermediário. Entretanto, como pode ser observado a partir de dados fornecidos na tabela 4, apenas 54 servidores efetivos não possuem ou ainda não concluíram o curso superior. Ou seja, de um universo de 124 servidores classificados no nível intermediário, apenas 43% ainda não obtiveram o grau universitário.

**Tabela 4 – Situação Funcional x Titularidade – TRE/MS**

<b>Situação funcional x nível – Dez/2005</b>						
<b>Nível de Titularidade</b>	<b>Efetivo</b>	<b>Ef. Cedido</b>	<b>Requisitado (Lei 8112)</b>	<b>Exerc. Prov. (requisitado)</b>	<b>Sem Vínculo</b>	<b>Total</b>
<b>Graduação</b>	146	3	1	3	6	<b>159</b>
<b>Especialização</b>	19	1	-	-	1	<b>21</b>
<b>Mestrado</b>	2	-	-	-	-	<b>2</b>
<b>Doutorado</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Total</b>	<b>167</b>	<b>4</b>	<b>1</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>182</b>

Fonte: Secretaria de Recursos Humanos – TRE/MS (2006)

Como conclusão do que foi exposto a respeito da estrutura e nível de formação dos servidores do TRE/MS, é possível ratificar a afirmação de que o corpo funcional é altamente especializado, o que sem dúvida nenhuma, só vem a contribuir para o bom desempenho dos

serviços prestados. Outro ponto a destacar é que no ano de 2005, só dos recursos específicos destinados à capacitação dos servidores, foram investidos mais de R\$ 213.000,00, permitindo que praticamente todos os servidores pudessem participar de, pelo menos, um curso de aperfeiçoamento ou de reciclagem.

#### **b) do nível de comando**

Assim como ocorre no setor privado, em virtude da dinâmica do mundo moderno e da necessidade de acompanhar a velocidade de transformação tecnológica dos procedimentos e mecanismos de controle, o administrador do setor público também precisa ser moderno e integrado com os princípios da boa administração. Hoje já não existe espaço para o gestor descompromissado e/ou negligente com as suas reais responsabilidades e com os objetivos da organização, pois a administração pública moderna exige dos seus profissionais amplo conhecimento, capacitação, reciclagem e aperfeiçoamento constantes.

Outro ponto importante diz respeito aos princípios da boa governança. Por isso, para ser possível melhorar o nível de gestão, é necessário que ocorra na administração pública moderna a profissionalização de todos os procedimentos, visando garantir a otimização dos recursos humanos e materiais. Destaca-se que isso não é apenas uma alternativa que dependa exclusivamente da vontade do gestor público, mas uma imposição das leis e exigência da própria sociedade.

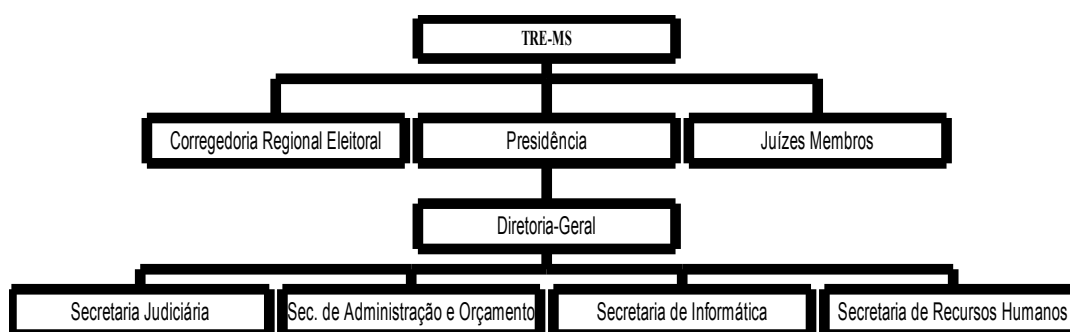
Levando em consideração essa nova dinâmica e os novos paradigmas gerenciais, a Administração do TRE/MS procura aprimorar constantemente as relações internas de trabalho para que a Instituição como um todo consiga atingir uma congruência de objetivos. Para isso, o Órgão procura modelar uma cultura organizacional no sentido de criar uma atmosfera de motivação e consciência da importância social das atividades desempenhadas pela Justiça Eleitoral, além de buscar oferecer condições de bem estar no local de trabalho.

Verificado os princípios e valores internos adotados pela alta administração como mecanismo de aperfeiçoamento das relações internas de trabalho e da prestação de serviços de excelência, valores externos, cabe agora fazer uma apresentação de como está dividido o centro de comando na Instituição.

Antes, porém, é interessante destacar que, segundo Anthony e Govindarajan (2002, p.149), a estratégia de uma organização tem importante influência em sua estrutura

organizacional<sup>12</sup>, que, por sua vez, tem influência na estrutura do sistema de controle gerencial. Portanto, é sempre necessário que se observe, quando a filosofia gerencial de uma organização é analisada, como está delineado o seu centro de comando.

Voltando a falar sobre como está organizada a estrutura de comando do TRE/MS, que pode ser observada no organograma abaixo, torna-se necessário destacar que o modelo adotado está bem próximo da chamada estrutura funcional, que foi definida por Anthony e Govindarajan (2002, p.149) como sendo o modelo no qual cada executivo (Diretor) possui a responsabilidade por uma função específica. Ou seja, existe uma divisão de tarefas e poderes, o que torna a organização mais autônoma e menos dependente de um único centro de comando.



**Figura 1: organograma da estrutura de comando**

Fonte: Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul (2006).

Observando o organograma acima, percebe-se que a principal peculiaridade do modelo organizacional do TRE/MS consiste no fato de que entre o comandante máximo da Instituição, o Presidente, e os Diretores de área, existe a figura central da Direção-Geral, que, na prática, acaba sendo a maior responsável por implementar uma política gerencial bem definida e uma cultura organizacional.

Para finalizar a análise de como está organizado o núcleo de direção no TRE/MS, duas observações são ainda necessárias:

- a) a primeira diz respeito ao fato de que na instituição existe a formação de um Conselho de Administração, o que seria equivalente a um Conselho de Diretores de uma S/A, que é

---

<sup>12</sup> O princípio da estrutura organizacional foi desenvolvido por Frederick Taylor e outros, para conseguir especialização de mão-de-obra na produção em larga escala. Baseia-se na noção de que um executivo pode contribuir com seus conhecimentos especializados para a tomada de decisões relativas a sua função. (ANTHONY e GOVINDARAJAN, 2002, p. 150).

formado pela Direção-Geral, por todos os diretores de área, pelos principais assessores e por três representantes dos servidores. Neste conselho são deliberados e votados os principais assuntos de interesse do Órgão e dos servidores;

- b) a segunda questão está ligada à política de valorização dos servidores, que é implementada não apenas pela capacitação convencional através de cursos e palestras, mas por uma administração baseada no princípio de valorização da mão-de-obra interna especializada como forma de preenchimento dos cargos em comissão e das funções comissionadas.

## **4.2 O MODELO DE PLANEJAMENTO E CONTROLE**

Conforme já citado nesta pesquisa, para evidenciar a importância dos sistemas de controle gerencial tanto para os gestores como para as organizações, Anthony e Govindarajan (2002, p.33) definiram o controle gerencial como sendo um dos vários tipos das atividades de planejamento e de controle que ocorrem numa organização. Além disso, ele se encaixa entre a formulação da estratégia e o controle de tarefas, ou seja, estabelecido o foco de atuação da organização, o controle gerencial passa a ser a ferramenta balizadora no sentido de ratificar as expectativas anteriormente projetadas.

Ainda segundo os mesmos autores (2002, p.34), o controle gerencial deve incluir várias atividades, que podem ser definidas como:

- a) planejar o que a organização deve fazer;
- b) coordenar as atividades de várias partes da organização;
- c) comunicar a informação;
- d) avaliar a informação;
- e) decidir se deve ser tomada uma decisão, ou que decisão tomar;
- f) influenciar as pessoas para que alterem seu comportamento.

Relembrada a importância técnica de um bom sistema de planejamento e de controle gerencial para ajudar na qualidade administrativa de qualquer organização, outro ponto importante a destacar é a questão da ampliação do conceito de governança pública. Isso porque, analisando os fenômenos sociais e econômicos ocorridos nas duas últimas décadas do século passado, pode-se facilmente perceber que as relações socioeconômicas sofreram um processo de mudança estrutural e isso direcionou a qualidade da gestão administrativa para um novo paradigma. Essa mudança ocorreu tanto no meio público como no meio privado.

Destaca-se que, com o constante desenvolvimento dos mercados nacionais e internacionais, o modelo de gestão das organizações passou a ser questionado, além de repensado. Nessa perspectiva, muitos governos e empresas passaram a investir em melhores formas de administração do patrimônio e de pessoas, além de estabelecerem mecanismos ligados aos princípios de maior governança, da transparência, da eficiência e da economicidade.

Como registro, frisar-se que, apesar das funções e até mesmo dos objetivos dos governos e de empresas serem diferentes, acredita-se que as novas concepções sobre como administrar a coisa pública – colocando aqui a perspectiva de que o governo administra o patrimônio público e que os administradores de uma S/A administram o patrimônio de um restrito público – vêm surgindo e provocando uma mudança comportamental no mercado.

Em relação ao governo, vale lembrar, essa mudança ocorre na medida em que a chamada crise do Estado (anos 80) aparece como mecanismo inibidor do desenvolvimento econômico. Naquele momento, o sistema burocrático passou a ser questionado, ganhando força uma nova concepção de como o estado deveria se organizar para poder se compatibilizar com o novo sistema de integração dos mercados e do desenvolvimento tecnológico.

A partir de observações de que o sistema de estado produtor e extremamente burocrático não era mais viável, surge um novo movimento de reorganização da forma de administrar a coisa pública, sendo que alguns princípios como maior transparência fiscal, maior publicidade dos atos praticados pela administração, busca de mais eficiência e qualidade, tanto no trato com o cidadão quanto no serviço prestado à sociedade, transformaram-se em verdadeiros pilares para uma grande mudança institucional.

A título de ilustração é interessante destacar que do lado das empresas, aqui considerando empresas com ações no mercado, o movimento de reorganização de suas

estruturas também acompanhou as mudanças institucionais. Essa necessidade de reorganização encontrou fulcro na necessidade de buscar atingir os mesmos princípios de eficiência e qualidade, transparência e economicidade, perseguidos pela administração pública. Entretanto, a diferença básica é que o governo busca a organização do sistema econômico e a empresa busca uma melhor lucratividade para seus acionistas.

Continuando a linha de pensamento, pode-se dizer que o caminho da mudança para o governo foi promover um modelo de reforma de estado, sendo necessário, para isso, toda uma mudança estrutural em legislações específicas para a área de planejamento, gestão, controle e fiscalização. Ainda em relação a essas mudanças, é importante destacar que elas ocorrem para serem seguidas em todos os níveis e esferas de governos, ou seja, toda a estrutura pública brasileira.

Após essa breve recordação de fatos tão importantes para explicar a tentativa de se profissionalizar a gerência da coisa pública no Brasil, pode-se enfim dedicar atenção especial ao modelo de planejamento e de controle adotado no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, bem como discorrer sobre a tentativa interna de implementar alguns conceitos ligados à boa governança corporativa<sup>13</sup>.

Antes, porém, é importante dizer que na teoria econômica tradicional, a governança corporativa surge para procurar superar o chamado “conflito de agência”, presente a partir do fenômeno da separação entre a propriedade e a gestão empresarial. No setor público, esse conflito ocorre quando o interesse pessoal de quem administra o patrimônio público se confunde com interesses escusos e estranhos à finalidade ideal da gestão pública.

Na teoria tradicional, o titular da propriedade delega ao “agente” o poder de decisão sobre essa propriedade. A partir daí surgem os chamados conflitos de agência, pois os interesses daquele que administra a propriedade nem sempre estão alinhados com os de seu titular. Sob a perspectiva da teoria da agência, a preocupação maior é criar mecanismos eficientes (sistemas de monitoramento e incentivos) para garantir que o comportamento dos executivos esteja alinhado com o interesse dos acionistas.

Ainda em relação a essa questão, sobre o “conflito de agência”, Anthony e Govindarajan (2002, p.141) afirmam que uma solução para dirimir esse problema é a adoção

<sup>13</sup> A boa governança corporativa proporciona aos proprietários (acionistas ou cotistas) a gestão estratégica de sua empresa e a efetiva monitoração da direção executiva. Já nas entidades públicas, os princípios da boa governança ajudam na tomada de decisões estratégicas e no aprimoramento das funções de governo. As principais ferramentas que asseguram o controle da propriedade sobre a gestão são o Conselho de Administração, a Auditoria Independente e o Conselho Fiscal. Na administração pública é o Controle Interno que desempenha o papel de auditoria e o Conselho de Diretores que participa de decisões estratégicas da entidade.

de um eficiente sistema de controle gerencial, pois de acordo com esses autores, “o propósito central de um sistema de controle gerencial é assegurar, na medida do possível, aquilo que é chamado de ‘congruência de objetivos’”.

Admitindo que as características da empresa privada e da entidade pública são diferentes em relação às normas que regulam seus funcionamentos, aos objetivos sociais delineados e à forma como se relacionam com o mercado e a sociedade, frisa-se que o objetivo principal para os dois tipos de organização é procurar aperfeiçoar o sistema interno de planejamento e de controle, além de buscar a excelência da boa governança.

Sendo assim, começando a discorrer mais especificamente sobre o modelo de planejamento e controle no TRE/MS, é necessário registrar primeiramente que o referido Órgão, em conformidade com os princípios legais estabelecidos, desenvolve suas Ações de Governo observando os seguintes critérios:

- a) os programas que lhe foram atribuídos no Plano Plurianual (PPA);
- b) as diretrizes estabelecidas na Lei de Diretrizes Orçamentárias;
- c) a observância às regras fixadas na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000), no Estatuto das Licitações (Lei 8.666/93) e Lei do Pregão n. 10.520/02; e
- d) obediência ao planejamento da execução do orçamento estabelecido internamente.

Do ponto de vista legal, conforme é possível observar, existe a obrigatoriedade de se seguir uma série de normas, que estabelecem, além de diretrizes básicas, os prazos legais. É necessário considerar ainda que o processo de elaboração do planejamento interno deve ser executado com base nas possibilidades reais de liberação de orçamento visto que o TRE/MS, como Órgão vinculado à estrutura do Judiciário Federal, devendo subordinação técnica ao Tribunal Superior Eleitoral no que se refere à obtenção de recursos, não sendo detentor de autonomia em relação à arrecadação de valores.

Sendo assim, uma das fases do planejamento orçamentário, a estimativa de arrecadação, é substituída pela elaboração de uma proposta que toma normalmente como valor de referência, a execução do orçamento no ano anterior. Porém, a título de esclarecimento, é preciso dizer que as demandas por recursos são sempre superiores aos valores obtidos, por isso existe uma pontual disputa entre os Tribunais Regionais Eleitorais



pela ampliação dos seus limites orçamentários, o que exige cada vez mais a elaboração de um planejamento orçamentário factível e que possa ser o reflexo das reais necessidades da instituição.

Nesse sentido, antes de discorrer sobre os aspectos específicos da matéria orçamentária na Justiça Eleitoral, é oportuno realizar uma rápida análise da evolução histórica da figura do orçamento público no Brasil, visto que a experiência demonstra, ao longo dos últimos anos, a preocupação em fortalecer a vinculação existente entre planejamento e orçamento.

Sendo assim, diferentemente das dificuldades em planejar em meio a um processo de altos índices inflacionários, hoje é possível planejar (pelo menos a curto e médio prazos) ações voltadas à realização eficiente de políticas públicas de bem-estar. É a programação orçamentária voltada não só para o controle de gastos, mas também para a avaliação de resultados.

Conforme esclarece Fontenele (2003), com esse objetivo, foram promovidas mudanças metodológicas na elaboração e acompanhamento da execução orçamentária, cuja ênfase recaísse sobre a alocação de recursos com vistas à consecução dos objetivos de governo, consubstanciados no plano governamental e na Lei de Diretrizes Orçamentárias, preconizando, pois, a adequação das necessidades de realização de despesas à realidade cada vez mais gritante da restrição de recursos destinados ao seu financiamento.

Desta feita, conforme identificado pelo mesmo autor, o processo de elaboração foi aperfeiçoado na tentativa de eliminar a prática já tão enraizada nas unidades orçamentárias de elaborar propostas pedindo o máximo de recursos possível, de modo que se pudesse conferir aos órgãos centrais (com poder político-decisório) a faculdade de ajustar o volume das demandas à receita existente, de modo que cada unidade fosse contemplada com um montante de recursos "suficiente" para o desenvolvimento de suas atividades e para os novos projetos.

Após essa demonstração em relação à significativa mudança no plano genérico da metodologia de elaboração do planejamento orçamentário no Brasil, volta-se a atenção para o modo operante da Justiça Eleitoral, mais especificamente para as peculiaridades que transitam o universo do TRE/MS em todo o seu processo de planejamento e controle.

Sendo assim, em relação a essa instituição é possível dizer que o processo de elaboração do plano orçamentário busca uma sintonia com as expectativas do planejamento estratégico do Órgão. Além disso, na composição da elaboração do planejamento

orçamentário são levados em consideração aspectos relacionados com os seguintes fatores: previsão de recursos para a manutenção dos serviços continuados; previsão de recurso para pagamento de salários e benefícios; previsão de recursos para o processo de capacitação dos servidores; previsão de recursos para execução do plano de investimento e reaparelhamento; e solicitação de recursos destinados a alimentar ações estratégicas previamente definidas pela Administração.

Outra questão importante a destacar diz respeito ao fato de que o planejamento não é realizado de maneira vertical, ou seja, é solicitada a participação de todas as unidades do Tribunal (Secretaria e Cartórios Eleitorais), ainda que não seja possível atender a todos os pedidos e que algumas decisões técnicas sobre a definição do que é prioridade sejam tomadas unilateralmente pela Administração, tendo como parâmetro pareceres das unidades técnicas.

Para finalizar, é interessante destacar que o processo de planejamento estratégico obedece a uma expectativa interna, entretanto, o processo de planejamento orçamentário se desencadeia a partir de orientações transmitidas pelo TSE, o qual em última análise, também trabalha com limites orçamentários estabelecidos pelo Ministério do Planejamento.

Assim, como é possível perceber, o TRE/MS possui uma autonomia em relação ao processo de elaboração do seu planejamento orçamentário, porém, a concretização da liberação de recursos sofrerá a inferência tanto do processo de análise realizado por técnicos do TSE como pelas possibilidades orçamentárias definidas na proposta orçamentária de toda a Justiça Eleitoral. Por isso, a preocupação com a melhoria do planejamento e dos sistemas de controle é cada vez maior no TRE/MS, acompanhando uma tendência de melhorar alguns aspectos relacionados com a governança pública.

#### 4.2.1 Indicadores ou parâmetros de gestão

Um dos maiores desafios para os administradores públicos atuais é conseguir estabelecer formas concretas de avaliar o desempenho de suas atividades e das Instituições que comandam. Atualmente a pressão social por resultados mais imediatos e o dinamismo do

próprio mercado exigem um maior profissionalismo do setor público e de seus gestores. Sendo assim, avançar nos métodos de controle e estabelecer parâmetros de avaliação gerencial são caminhos importantes a serem percorridos tanto pelos administradores como pelas instituições.

Imbuído nesse pensamento, a administração do TRE/MS, a fim de ajudar na avaliação do desempenho de sua gestão no que diz respeito à eficácia, à eficiência e à efetividade, além da economicidade, princípios integrantes da boa governança corporativa, apoiou o departamento administrativo responsável pela elaboração do planejamento estratégico e acompanhamento da execução orçamentária, Coordenadoria de Orçamento e Finanças, no sentido de procurar avançar nos métodos de controle gerencial, o que se deu através da implementação de indicadores de aferição e referenciais de acompanhamento da gestão orçamentária da Instituição.

Estabelecidos os princípios a serem perseguidos e definido o que a Administração queria realmente avaliar, o departamento responsável passou a adotar (a partir de 2004) alguns indicadores de aferição que tiveram, por objetivo inicial, verificar a forma de utilização e o gerenciamento do orçamento autorizado. De acordo com o próprio responsável pela elaboração dos índices, Sr. Júlio Marcelo da Silva Matias, Coordenador de Orçamento e Finanças, os referenciais de atuação global buscam observar a atuação administrativa da instituição em diversos níveis, e objetivam, em especial, medir a EFICÁCIA e EFETIVIDADE da gestão, recebendo, conforme o caso, um parâmetro de classificação.

Entretanto, antes de efetivamente ser apresentado os índices de aferição implementados no TRE/MS, é importante destacar que atualmente existe uma maior preocupação dentro da estrutura governamental em se medir o grau de eficiência das atividades públicas desempenhadas, apesar das dificuldades concretas de se estabelecer parâmetros aplicáveis a todas as Instituições. Na esfera federal, essa preocupação ocorre mais intensamente por parte do Ministério do Planejamento e do Tribunal de Contas da União, Órgãos de planejamento e de controle, respectivamente.

É interessante destacar também que a preocupação em medir o nível de governança pública ou mesmo dos mecanismos de controles gerenciais não é exclusividade nacional. De acordo com Rossetti e Andrade (2005), os primeiros passos para tentar avaliar o nível de governança dos países já foram dados.

Segundo os referidos autores o “World Bank Institute (WBI), entendendo que a governança no setor público, a exemplo do que ocorre nas corporações, pode ser medida, analisada e monitorada, estabeleceu a primeira versão dos critérios com que os governos devem ser analisados”. São seis fatores, cada um aberto em pelo menos cinco variáveis e que estão sendo avaliados em cerca de 199 países:

- 1) liberdade de voto e de voz, capacidade de influência da opinião pública e prestação responsável de contas do governo à sociedade;
- 2) estabilidade política e institucional;
- 3) efetividade do governo quanto à execução orçamentária;
- 4) qualidade do ambiente regulatório;
- 5) aplicação efetiva das leis; e
- 6) controle da corrupção, em todas as suas manifestações.

Após a exposição dos comentários anteriores, é pertinente frisar que a elaboração de fatores de avaliação de desempenho em nível vertical é um tanto complexo, isso porque cada governo ou mesmo cada Instituição possui uma peculiaridade e uma missão. Sendo assim, critérios de avaliação geral podem não refletir de maneira verdadeira o tamanho do esforço e dedicação dos servidores e gestores em melhorar o nível de gerenciamento e de controle.

Deixando a discussão anterior para outro momento, retorna-se ao caso concreto do TRE/MS no que se refere à adoção dos seus indicadores de aferição. Antes, porém, é importante registrar que, segundo a própria Administração, a tentativa de materializar um processo avaliativo interno fundamenta-se no objetivo do Órgão em se tornar um ponto de referência na Administração Pública Federal pela efetividade dos resultados obtidos para a sociedade na gestão dos sistemas de planejamento, orçamento, finanças e contabilidade da Justiça Eleitoral.

Sendo assim, levando em consideração os valores administrativos internos, a missão institucional, a finalidade pública e os objetivos gerenciais, o departamento competente procedeu à sistematização de 10 (dez) indicadores de aferição, registrando que alguns desses índices são baseados em indicadores utilizados pelo TSE como forma de avaliar a gestão orçamentária nos TRE's.

<b>INDICADORES DE AFERIÇÃO</b>	
Indicador 1	Índice de Utilização orçamentária total
Indicador 2	Índice de Utilização orçamentária por atividade
Indicador 3	Índice de Inscrições em restos a pagar
Indicador 4	Índice de Restos a pagar inscritos e pagos
Indicador 5	Índice de Restos a pagar inscritos em um ano e não pago no ano seguinte
Indicador 6	Índice de Despesas diretas com pessoal
Indicador 7	Índice de Despesas c/ pessoal e encargos sociais
Indicador 8	Índice de Despesas Diretas com Imobilizações
Indicador 9	Índice de Despesas com investimentos
Indicador 10	Índice de Despesas com outras despesas correntes

### **Quadro 2: Indicadores de Aferição**

Fonte: Secretaria de Administração e Orçamento – TRE/MS (2006).

Destaca-se que nos índices de aferição descritos anteriormente, de acordo com o setor responsável, utiliza-se uma metodologia de composição de valores levando em consideração todos os recebimentos e as transferências de crédito, via descentralizações, ou seja, os créditos adicionais aprovados, bem como os cancelamentos de dotações ocorridos durante o exercício são incluídos/excluídos nos valores finais para análise.

Outro ponto a frisar é o fato de que a implementação desses índices tem por objetivo não só fornecer elementos tecnicamente viáveis aos administradores, mas, sobretudo, serem utilizados como forma concreta de referência de atuação global da instituição. Ou seja, esses índices de referência ajudam a embasar o relatório de gestão apresentado ao Tribunal de Contas da União, que, como Órgão competente na esfera federal para proceder à fiscalização de utilização dos recursos públicos federais, tem condições reais de avaliar o desempenho do TRE/MS no que diz respeito às questões de *gestão operacional, orçamentária, financeira, patrimonial, de suprimento de bens e serviços e de pessoal*.

Antes de serem apresentados como são calculados os índices de aferição, é interessante destacar que, muito antes de uma boa execução e de um eficaz controle, existe um metódico planejamento. Entretanto, é preciso deixar claro que o planejamento como peça programática reflete as expectativas de um momento e não uma meta rígida a ser seguida.

Em relação à idéia do parágrafo anterior, Anthony e Govindarajan (2002, p.34) afirmam que os planos aprovados baseiam-se em circunstâncias que, na época de sua formulação, eram consideradas existentes, dentro e fora da organização. Se as circunstâncias se tornam diferentes daquelas consideradas nos planos, as providências planejadas podem não

ser mais válidas. Entretanto, é importante que se esclareça que os princípios da boa governança requerem uma certa estabilidade e programação realista, o que exige cada vez mais, no caso da Administração Pública, a adoção de técnicas e métodos ligados aos sistemas de controle gerencial.

#### 4.2.2 O significado de cada índice de aferição

Nesta seção, o objetivo é apresentar o significado e qual é a importância técnica dos resultados obtidos para o processo de análise de desempenho, deixando claro que a obtenção de índices por si só não tem importância metodológica se outros fatores não forem levados em consideração. Como exemplo, no caso específico do TRE/MS, a eficiência do planejamento e do controle tem que refletir na prestação de um produto final que é em última análise a realização de um processo eleitoral eficiente, organizado e meteticulosamente pensado.

Após essas palavras, são apresentados, a seguir, os 10 indicadores de aferição e qual o significado prático de cada um para a instituição:

**Indicador 1:** índice de utilização orçamentária total = IUOT

**Parâmetros:** OE – orçamento executado e OA – orçamento autorizado

**Método de medição:** 
$$IUOT = \frac{OE}{OA}$$

O objetivo do índice é medir o nível de execução do orçamento autorizado. A importância dele reside no fato de que o orçamento total é autorizado em várias ações orçamentárias, ou seja, na administração pública os recursos são autorizados por ações e não é permitida a utilização de crédito destinado a uma ação em outra. Por isso, como visão geral, é possível perceber de forma agregada por esse indicador, como está a execução global do orçamento.

É importante lembrar que, na administração pública, a elaboração da proposta orçamentária tem como um dos parâmetros a execução do orçamento anterior, o que gera como consequência um incentivo à execução total.

**Indicador 2:** índice de utilização orçamentária por ações.

**Parâmetros:** OE – orçamento executado por ação e OA – orçamento autorizado por ação

**Método de medição:**  $IUOa = \frac{OEa}{OAa}$

O objetivo do índice é medir individualmente o nível de execução orçamentária das ações orçamentárias, as quais podem ser divididas em atividades, projetos e operações especiais. No TRE/MS, assim como em toda a Justiça Eleitoral, as ações que normalmente fazem parte da estrutura orçamentária são: Gestão e Administração do Programa; Capacitação de Recursos Humanos; Assistência Médica e Odontológica aos Servidores, Empregados e Seus Dependentes; Assistência Pré-Escolar aos Dependentes dos Servidores e Empregados; Auxílio-Transporte aos Servidores e Empregados; Auxílio-Alimentação aos Servidores e Empregados; Pagamento de Aposentadorias e Pensões; Construção de Cartórios Eleitorais no Estado; e Pleitos Eleitorais.

**Indicador 3:** índice de Restos a Pagar inscritos - IRPI

**Parâmetros:** RPI – restos a pagar inscritos e OE – orçamento executado

**Método de medição:**  $IRPI = \frac{RPI}{OE}$

O objetivo prático do índice é ter uma visão geral se a administração teve uma boa programação/execução financeira durante o ano, já que a política adotada por muitas instituições públicas é não planejar de forma consistente suas despesas, deixando para o mês de dezembro a obrigatoriedade de executar os recursos orçamentários, para não perdê-lo, de modo desordenado e muitas vezes desnecessário. Assim, para evitar atropelos e desperdícios de recursos públicos a administração do Órgão está tentando melhorar esse índice como forma de maximizar o gerenciamento dos recursos.

**Indicador 4:** índice de restos a pagar inscritos e pagos - IRPIP

**Parâmetros:** RPIP – restos a pagar inscritos e pagos e RPI – restos a pagar inscritos

**Método de medição:** 
$$\text{IRPIP} = \frac{\text{RPIP}}{\text{RPI}}$$

**Indicador 5:** índice de restos a pagar inscritos e não pagos - IRPINP

**Parâmetros:** RPIP – restos a pagar inscritos e não pagos e RPI – restos a pagar inscritos

**Método de medição:** 
$$\text{IRPINP} = \frac{\text{RPINP}}{\text{RPI}}$$

Os objetivos dos índices 4 e 5 estão estruturados para evidenciar se as despesas inscritas em resto a pagar no final do ano foram executadas ou não ao longo do ano seguinte. Entende-se que o conhecimento desses dados é pertinente, pois, para aprimorar o sistema de planejamento ou programação orçamentária, quanto menor for o índice de restos a pagar inscritos ou pelo menos quanto maior a execução do que foi inscrito em restos a pagar, melhor, em tese, o nível de avaliação gerencial da instituição.

**Indicador 6:** índice de despesas diretas com pessoal - IDDP.

**Parâmetros:** DDP – despesa direta com pessoal e OE – orçamento executado

**Método de medição:** 
$$\text{IDDP} = \frac{\text{DDP}}{\text{OE}}$$

**Indicador 7:** índice de despesas com pessoal e encargos sociais - IDPES

**Parâmetros:** DPES – despesa com pessoal e encargos sociais e OA – orçamento autorizado

**Método de medição:** 
$$\text{IDPES} = \frac{\text{DDP}}{\text{OA}}$$

Os objetivos dos índices 6 e 7 são oferecer uma referência de evolução destas despesas, que são as maiores em toda a Justiça Eleitoral, para que as projeções futuras em termos de créditos tenham como parâmetros indicadores concretos. A importância de ter



visualizado esses dados também ajuda na tentativa de um processo de expansão dos recursos humanos, visto que uma evolução de custos de forma controlada com esses fatores de produção, ajuda o Órgão a ter maior poder de barganha junto ao Tribunal Superior Eleitoral.

**Indicador 8:** índice de despesas diretas com imobilizações - IDDI

**Parâmetros:** DDI – despesas diretas com imobilizações e OA – orçamento autorizado

**Método de medição:** 
$$\text{IDDI} = \frac{\text{DDI}}{\text{OA}}$$

**Indicador 9:** índice da despesa com investimentos - IDInv

**Parâmetros:** DInv – despesas com investimento e OE – orçamento executado

**Método de medição:** 
$$\text{IDInv} = \frac{\text{Dinv}}{\text{OE}}$$

Os objetivos dos índices 8 e 9 estão ligados mais à questão de se analisar como está ocorrendo a evolução das despesas com investimentos na Instituição. Esses índices são muito importantes do ponto de vista técnico porque os recursos normalmente disponibilizados na Lei Orçamentária Anual são insuficientes para cobrir toda a demanda do Órgão. Por isso, um maior acompanhamento em relação aos patamares que se encontram as imobilizações e os investimentos em relação ao orçamento aprovado, ajuda a alta administração a redirecionar ou reformular parte do planejamento estratégico.

**Indicador 10:** índice da despesa com outras despesas correntes - IDODC

**Parâmetros:** ODC – outras despesas correntes e OE – orçamento executado

**Método de medição:** 
$$\text{IODC} = \frac{\text{DODC}}{\text{OE}}$$

O objetivo do índice é oferecer uma visão, a partir de dados históricos, de como se processa as despesas de funcionamento no Órgão, o que ajuda na formulação da proposta orçamentária anual, nos objetivos de expansão dos serviços contratados e da possibilidade de

ampliar e melhorar as condições de atendimento à população em todo o Estado do Mato Grosso do Sul.

Entendidos quais são e como são obtidos os principais indicadores de gestão utilizados como parâmetro de avaliação institucional em relação a um planejamento inicial, cabe fazer uma última consideração sobre a utilização deles. Assim, para efeito interno, existe um processo de aperfeiçoamento de classificação dos índices obtidos, os quais podem ser encaixados numa das seguintes categorias: ótimo; bom; intermediário; e ruim. Em relação a essas categorias não serão dispensados maiores comentários visto que, conforme orientação dos próprios administradores, ainda é um processo experimental.

#### 4.2.3 Análise dos resultados no período de 2004/2005

Antes de iniciar a análise dos resultados obtidos através dos índices de aferição utilizados pelo Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul nos anos de 2004 e 2005, é interessante fazer uma breve apresentação das dotações orçamentárias que o Órgão recebeu nos dois anos analisados e como elas foram distribuídas entre os grupos de despesas com pessoal, custeio e investimentos.

No ano de 2004, a instituição teve um orçamento inicial aprovado pela Lei Orçamentária Anual (LOA) 10.837/04, de 16/01/2004, no valor total de R\$ 27.594.000,00. Porém, ao longo do ano novos créditos foram abertos em favor da instituição através de Portarias do TSE (nos. 220, 375, 376, 4.711 e 529) e pela Lei no. 11.010/04, que implicou em acréscimo na ordem de R\$ 3.415.831,00, definindo uma dotação final autorizada de **R\$ 31.021.498,00**.

Já no ano de 2005, o orçamento inicial destinado ao Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, constante da Lei Orçamentária Anual (LOA) 11.100/05, de 25/01/2005, foi fixado no valor total de R\$ 29.037.000,00. Entretanto, após cancelamento de créditos, recebimento de dotações via provisões, bem como aprovações de créditos adicionais por intermédio das Portarias nos. 474 e 572 (ambas do TSE) e Leis nºs. 11.157, 11.158 e 11.247/05, apurou-se uma dotação final autorizada na ordem de **R\$ 36.445.543,00**.

Com o objetivo de fornecer uma melhor visualização de como os recursos recebidos pelo TRE/MS foram distribuídos, a tabela a seguir apresenta de que forma os recursos foram empregados em relação a pagamento de pessoal, despesas de custeio e investimentos. Cabe lembrar que os recursos destinados à realização das eleições/2004 estão desconsiderados para facilitar a interpretação dos resultados apenas em relação aos recursos ordinários.

**Tabela 5: Créditos e despesas totais por grupo de despesas**

<b>Grupos</b>	<b>Recursos</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>
<i>31 – Pessoal</i>	Valor total liberado	R\$ 25.304.230,00	R\$ 28.690.962,00
	Valor total executado	R\$ 25.301.628,50	R\$ 28.685.223,81
	Execução	99,99%	99,98%
<i>33 – Custeio</i>	Valor total liberado	R\$ 3.903.970,00	R\$ 5.411.119,00
	Valor total executado	R\$ 3.551.767,21	R\$ 4.842.112,24
	Execução	90,95%	89,48%
<i>44 – Investimentos</i>	Valor total liberado	R\$ 1.813.298,00	R\$ 2.343.462,00
	Valor total executado	R\$ 1.661.765,62	R\$ 2.015.786,39
	Execução	91,64%	86,02%

Fonte: Siafi e Secretaria de Administração e Orçamento do TRE/MS (2006).

Observando os dados da tabela acima é possível verificar que a execução do orçamento obedeceu a uma certa sintonia nos dois anos, o que pode sugerir que o controle orçamentário praticado na instituição é levado a sério. Outro ponto a destacar é o fato de que o nível de execução orçamentária é relativamente alto, situação que aparentemente deveria ocorrer em toda a administração pública, mas que, na prática, quando se analisa os balanços orçamentários de algumas instituições, é bem diferente.

Apesar de os números consolidados sugerirem que os responsáveis pela gestão do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul estão administrando os recursos da instituição de forma a maximizar os orçamentos aprovados, a estática desses mesmos números não permite avaliar se está ocorrendo dificuldades no gerenciamento das ações administradas pelo Órgão.

Para tentar minimizar essas dificuldades, a administração do Órgão está tomando ciência de dados mais objetivos através do acompanhamento dos resultados obtidos com os indicadores de aferição adotados pela instituição como mecanismos para melhorar o processo gerencial interno.

Sendo assim, através da consolidação dos dados obtidos e divulgados pela Secretaria de Administração e Orçamento do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul nos relatórios de gestão de 2004 e 2005, é possível ampliar a visão de como estão sendo gerenciados os recursos.

**Tabela 6: Resultados dos indicadores de aferição %**

INDICADORES DE AFERIÇÃO		2004	2005
Indicador 1	Índice de Utilização orçamentária total	98,4	97,5
Indicador 2	Índice de Utilização orçamentária por ações	-----	----
Indicador 3	Índice de Inscrições em restos a pagar	6,55	4,72
Indicador 4	Índice de Restos a pagar inscritos e pagos	85,19	96,16
Indicador 5	Índice de Restos a pagar Inscritos no ano e não pago no ano seguinte	14,81	3,84
Indicador 6	Índice de Despesas diretas com pessoal	77	78,97
Indicador 7	Índice de Despesas diretas c/ pessoal e encargos sociais	74,6	76
Indicador 8	Índice de Despesas com imobilizações	6,425	5,3
Indicador 9	Índice de Despesas com investimentos	6,59	5,44
Indicador 10	Índice de Despesas com outras despesas correntes	16,87	16,89

Fonte: Siafi e Secretaria de Administração e Orçamento – TRE/MS (2004 e 2005)

Antes de iniciar os comentários em relação aos resultados obtidos e apresentados na tabela anterior, é interessante registrar que em relação ao indicador 2, como o mesmo composto por várias ações, as quais compõem a estrutura de gastos da instituição, a melhor maneira encontrada para apresentar os dados levantados foi através da elaboração de tabela referente a cada um dos anos analisados, as quais podem ser vistas a seguir:

**Tabela 7: % da Execução Orçamentária por ações – indicador 2 - ano de 2004.**

Projetos e Atividades	Dotação Inicial (A)	Execução Financeira (B)	% Execução (B/A)
Gestão e Administração do Programa	25.738.361,90	25.356.766,12	0,985
Capacitação de Recursos Humanos	140.369,00	137.503,82	0,980
Assistência Médica e Odontológica	614.461,00	613.192,52	0,998
Auxílio Alimentação	742.025,00	678.993,23	0,915

Auxílio Transporte	3.470,00	2.027,57	0,584
Assistência Pré-Escolar	110.462,00	74.514,00	0,675
Pagamento de Aposentadorias e Pensões	2.519.682,00	2.517.231,44	0,999
Construção de Cartórios	1.141.000,00	1.123.283,53	0,984
Repasse ao TSE	(11.677,10)		
<b>Total</b>	<b>31.009.830,90</b>	<b>30.503.512,23</b>	<b>0,984</b>

**Tabela 8: % da Execução Orçamentária por ações – indicador 2 - ano de 2005.**

<b>Projetos e Atividades</b>	<b>Dotação Inicial (A)</b>	<b>Execução Financeira (B)</b>	<b>% Execução (B/A)</b>
Gestão e Administração do Programa	30.614.630,00	30.388.721,44	0,993
Capacitação de Recursos Humanos	247.369,00	231.231,94	0,935
Assistência Médica e Odontológica	721.429,00	719.076,50	0,997
Auxílio Alimentação	1.171.566,00	1.042.675,64	0,890
Auxílio Transporte	50.776,00	3.093,70	0,061
Assistência Pré-Escolar	295.730,00	125.064,58	0,423
Pagamento de Aposentadorias e Pensões	2.677.539,00	2.677.538,38	1,000
Construção de Cartórios	698.509,00	372.644,51	0,533
Repasse ao TSE	(32.005,00)		
<b>Total</b>	<b>36.445.543,00</b>	<b>35.560.046,69</b>	<b>0,975</b>

Fonte: Siafi e Secretaria de Administração e Orçamento do TRE/MS (2004).

Da análise dos resultados, anos 2004 e 2005, obtidos através dos índices de aferição utilizados no Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, o primeiro ponto a evidenciar é que em relação ao indicador 1 – índice de utilização orçamentária total, percebe-se que a programação de execução apresenta um elevado controle, o que provavelmente tem relação direta com um bom planejamento na fase inicial.

Outro ponto a destacar diz respeito aos indicadores 3, 4 e 5. Através deles é possível verificar que no ano de 2005 o indicador 3 – inscrições em restos a pagar reduzir em mais de 25% em relação ao ano de 2004. Além disso, no ano de 2005, também é possível verificar, por meio do indicador 5 – índice de restos a pagar inscritos e não pagos no ano seguinte, que nesse quesito a instituição melhorou de forma considerável, ainda que se admita que a inscrição em restos a pagar pode ser entendido como um fator negativo.

Em relação aos outros indicadores, é possível perceber um certo grau de estabilidade em relação às variações ocorridas de um período para outro, o que não necessita maiores comentários. Entretanto, quando se analisa as tabelas 7 e 8, as quais representam de forma detalhada as ações integrantes do indicador 2, verifica-se problemas na programação/execução das ações Assistência Pré-escolar e Construção de Cartórios no ano de 2005.

Pesquisados os prováveis motivos responsáveis pela incipiente execução dessas duas ações, obteve-se as seguintes respostas: em relação à ação Assistência Pré-escolar, pagamento de um auxílio financeiro a menores dependentes de 0 a 6 anos, houve uma superestimação de prováveis beneficiários e uma expectativa frustrada de aumento nominal no valor do benefício. Já em relação à ação Construção de Cartórios Eleitorais, ocorreram basicamente dois problemas: o primeiro foi um erro de programação na execução das obras e o segundo está ligado a problemas internos – burocracia.

Como comentário final em relação aos resultados obtidos com esses indicadores de aferição, é interessante destacar que, considerando as peculiaridades da instituição tanto no que diz respeito à forma de obter recursos como a maneira de gastá-los, eles estão servindo de subsídios para os diretores no sentido de informar de maneira mais detalhada a execução orçamentária.

E como resultado prático dos problemas constatados, foi promovida uma reestruturação funcional na instituição, a partir de julho de 2006, a fim de dar mais celeridade aos procedimentos internos e ampliar a participação dos setores na elaboração das metas e dos objetivos do Órgão.

#### **4.3 RELAÇÃO ENTRE TEORIA E PRÁTICA**

Conforme já foi mencionado nesta pesquisa, um dos maiores desafios para os administradores públicos atuais é conseguir estabelecer formas concretas de avaliação de desempenho de suas atividades e das Instituições que comandam. Entretanto, é preciso dizer que essa dificuldade está cada vez mais sendo incorporada ao debate moderno a respeito dos caminhos e princípios que devem ser seguidos para uma administração pública eficiente, dinâmica e, principalmente, que atenda às expectativas do mercado e da sociedade.

Dito isso, inicia-se esta análise sobre princípios teóricos e práticas gerenciais adotadas no TRE/MS expondo que, em relação à dificuldade de se avaliar o nível de eficiência na Administração Pública, Anthony e Herzlinger (1980, p. 35) já enxergavam que a ausência de uma medida satisfatória, simples e geral da performance, comparável à medida do

lucro é o mais sério problema do controle gerencial nas entidades sem fins lucrativos<sup>14</sup>. Para eles o problema não é a ausência do motivo do lucro e sim a ausência da medição do lucro.

Porém, apesar dessas reais dificuldades existirem, Ribeiro Filho (1997) afirma que a idéia central de controle gerencial para entidades da Administração Pública, sem fins lucrativos, apresenta-se como um sistema necessário à avaliação do desempenho e à estruturação desse sistema a partir de indicadores agregados que facilitem a leitura e interpretação dos rumos organizacionais. Ou seja, surge das próprias peculiaridades dessas entidades quando se relacionam com o meio externo.

Destarte o tema em foco ser a administração do setor público, antes de se prosseguir nesta análise, destaca-se que a preocupação em melhorar os sistemas internos de controle gerencial e tornar-se cada vez mais transparente nas relações com o mercado, agregando valor a sua própria imagem, tem sido também uma forte preocupação do meio empresarial. Que, de forma concreta, está se materializando por meio de um fortalecimento do conceito de Governança Corporativa.

Embora já tenha sido discorrido neste trabalho sobre o conceito de governança corporativa, vale a pena reforçar o assunto, a partir de uma definição do próprio IBGC – Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. De acordo com esse instituto, o conceito em análise consiste em um sistema pelo qual as sociedades são dirigidas e monitoradas, envolvendo os relacionamentos entre acionistas/cotistas, conselho de administração, diretoria, auditoria independente e conselho fiscal.

Ainda em relação às definições conceituais, estabelecidas pelo IBGC, a expressão governança corporativa é designada para abranger os assuntos relativos ao poder de controle e direção de uma empresa, o que requer a adoção de modernos sistemas de controle, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais. Por isso, boas práticas de governança corporativa têm, em última instância, a finalidade de aumentar o valor da sociedade, facilitar seu acesso ao capital e contribuir para a sua perenidade.

---

<sup>14</sup> Segundo Anthony e Herzlinger (1980, p. 34), as entidades sem fins lucrativos apresentam as seguintes características: a ausência do lucro como uma medida; a sua tendência para serem organizações prestadoras de serviços; confronto entre as metas e as estratégias; menor dependência de clientes para um suporte financeiro; a dominação de profissionais; atuação do Conselho de dirigentes; descontinuidades administrativas; importância de Influências políticas; uma tradição de Controle Gerencial inadequado.

Cabe registrar ainda que a governança corporativa constitui-se em valor, apesar de, por si só, não criá-lo. Para que isso ocorra de maneira eficiente, torna-se necessário que ao lado de uma boa governança, ocorra também um negócio de qualidade, lucrativo e bem administrado. Neste caso, a boa governança permitirá uma administração ainda melhor, em benefício de todos os acionistas e daqueles que lidam com a empresa.

Retornando ao tema desta pesquisa, percebe-se que existe uma real dificuldade de se confrontar os aspectos relacionados a teoria e a prática na Administração Pública, entretanto, em relação a certas questões observados durante o processo de análise desta pesquisa, percebe-se que existe uma possibilidade de tentar fazer a junção, pelo menos em parte, entre alguns aspectos teóricos do sistema do sistema de controle gerencial e da governança pública.

Como primeira tentativa de junção entre teoria e prática, discorrer-se inicialmente a respeito dos aspectos apontados por Anthony e Govindarajan (2002, p34) como pontos integrantes de um bom sistema de controle gerencial, tais como: planejar o que a organização deve fazer; coordenar as atividades de várias partes da organização; comunicar a informação; avaliar a informação; decidir se deve ser tomada uma decisão, ou que decisão tomar; e influenciar as pessoas para que alterem seu comportamento.

Em relação ao primeiro aspecto, planejar o que a organização deve fazer, contatou-se por meio da pesquisa que existe uma preocupação explícita por parte da alta administração de aperfeiçoar e integrar o planejamento em todos os níveis da Instituição. Para isso, a partir de julho/2006 foi adicionada à estrutura orgânica do Órgão a Assessoria de Planejamento Estratégico, a qual tem como principal função aperfeiçoar o planejamento orçamentário, buscando maior participação das unidades.

Já em relação aos critérios de coordenar as atividades de várias partes da organização e comunicar a informação, através da pesquisa constatou-se que esses dois procedimentos precisam ser aperfeiçoados, visto que durante o processo de planejamento existe a participação das unidades, porém, ao final, como nem todos os pedidos podem ser atendidos em virtude das restrições orçamentárias, ocorre uma dificuldade no sentido de comunicar efetivamente às unidades o que realmente foi incorporado às metas e aos objetivos estratégicos do Órgão.

No que se refere à questão que diz respeito ao procedimento de avaliar a informação obtida para ajudar a decidir se deve ser tomada uma decisão em detrimento de outra, pode-se verificar que existe uma preocupação por parte da alta administração de sistematizar a



obtenção das mesmas, a fim de que, a partir de uma análise técnica, seja possível direcionar novos rumos e novas estratégias de atuação do Órgão, tanto no sentido de melhorar a estrutura já existente como na possibilidade de expansão dos serviços prestados aos cidadãos.

Analisando o item influenciar as pessoas para que alterem seu comportamento, pode-se dizer que existe sim uma política interna no sentido de incentivar o aperfeiçoamento individual e coletivo através de treinamentos técnicos, palestras motivacionais e de orientação, programas de saúde e prevenção, auxílio-financeiro a estudantes e, sobretudo, no sentido de destacar a importância de cada servidor para o aperfeiçoamento do processo democrático no País.

Tentando fazer um paralelo entre os fatores utilizados pelo “World Bank Institute (WBI)” e o comportamento da Instituição, no que se refere ao aspecto fortalecimento da governança, pode-se dizer que a pesquisa revelou que existe uma preocupação com a prestação de contas visto que, além das informações tradicionais, existe uma orientação para se disponibilizar o maior número possível de informações à sociedade.

Outros dois pontos a destacar dizem respeito à execução orçamentária e à aplicação efetiva das leis. Sobre à execução orçamentária, é interessante destacar que existe uma preocupação clara no sentido de maximizar o orçamento disponível através do aprimoramento das técnicas de licitação e do efetivo acompanhamento de despesas correntes variáveis. Já em relação à questão legal, existe um processo sistemático no qual diversos setores emitem pareceres sobre o mesmo assunto, reduzindo assim a possibilidade de equívocos ou irregularidades.

Por último, cabe destacar que, em termos práticos, uma das medidas que ajudam o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul a tornar-se um exemplo no sentido de procurar dar maior transparência às decisões que interessam à Instituição é justamente a formação do Conselho de Administração.

Sendo assim, diante de todos os aspectos e características abordados neste estudo de caso, pode-se concluir este capítulo afirmando que, apesar de existir uma forte idéia de que as instituições públicas não são eficientes, a verdade aqui é oposta. Talvez por isso, o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, assim como a Justiça Eleitoral como um todo, seja realmente digno do reconhecimento que lhe é dado através de pesquisas de opinião, conforme apresentado neste trabalho.

## 5. CONCLUSÃO

Nesta dissertação o principal objetivo foi, através da realização de um estudo de caso sobre o Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul, analisar e verificar se o modelo de controle gerencial que está sendo adotado pelo Órgão está contribuindo para melhorar a qualidade da gestão na instituição.

Como segundo plano deste trabalho, tem-se a expectativa de poder estar contribuindo, de algum modo, para ampliar o debate sobre a questão da utilização do sistema de controle gerencial na administração pública como forma de melhorar a eficiência administrativa, o planejamento e a execução orçamentária. Além disso, imagina-se também que ao melhorar ou ampliar o controle gerencial nas instituições, estar-se-á favorecendo o fortalecimento dos princípios que norteiam a governança pública.

Sendo assim, tendo como princípio inicial a idéia de que a utilização do sistema de controle gerencial na administração pública contribui para melhorar o processo gerencial, procurou-se levantar o máximo de informações sobre aspectos teóricos e artigos técnicos ligados ao tema. Além disso, foram realizadas pesquisas sobre a utilização de sistemas de controle gerencial em outras instituições públicas, neste caso, em especial, no judiciário federal.

Apesar de se tentar analisar e aprofundar o tema através de uma perspectiva técnica para a área pública, esta pesquisa utilizou como fundamento teórico, principalmente, o conceito fornecido por Anthony e Govindarajan sobre a importância e o significado da adoção de um bom sistema de controle gerencial para as organizações.

Em relação à utilização do conceito teórico de Anthony e Govindarajan, é oportuno destacar que ainda que a literatura e a aplicação prática sobre o tema sistema de controle gerencial sejam mais aplicados ao setor privado, a dinâmica atual do setor público está exigindo uma reorganização de suas estruturas e uma maior profissionalização de servidores/administradores, o que está permitindo uma maior empregabilidade e adaptação de técnicas de gerenciamento adotadas pelo setor privado.

Desta forma, apenas para ratificar o conceito teórico adotado nesta dissertação, apresenta-se mais uma vez a definição de Anthony e Govindarajan (2002, p.33), que caracteriza o controle gerencial como sendo um dos vários tipos das atividades de

planejamento e de controle que ocorrem numa organização. Além disso, ele encaixa-se entre a formulação da estratégia e o controle de tarefas, ou seja, estabelecido o foco de atuação da organização, o controle gerencial passa a ser a ferramenta balizadora no sentido de avaliar as expectativas anteriormente projetadas.

Considerando os conceitos teóricos estabelecidos por Anthony e Govindarajan (2002), que o tema em questão é relevante para o aprimoramento gerencial nas organizações públicas e que o Órgão analisado apresenta uma preocupação explícita em aperfeiçoar internamente as técnicas do sistema de controle gerencial, esta pesquisa procurou levantar o máximo de informações sobre a organização interna da instituição e com isso, conseguir elementos suficientes para responder as três principais indagações da pesquisa, quais sejam:

- 1) Existe uma preocupação real do grupo de direção do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul em relação à adoção e aperfeiçoamento dos mecanismos de planejamento e de controle gerencial?
- 2) Comprovada a preocupação anterior, o questionamento passa a ser: como está estruturado e configurado o sistema de controle gerencial na Instituição?
- 3) Qual é o significado e a importância dos indicadores orçamentários para a tomada de decisões dentro da Instituição?

Como resposta a primeira pergunta da pesquisa, ficou constatado que existe uma preocupação por parte da Direção-Geral no sentido de aperfeiçoar o modelo de planejamento e controle na instituição. Essa preocupação se materializa através de apoio ao aperfeiçoamento e capacitação de servidores, com a utilização de indicadores orçamentários e com a utilização de servidores efetivos, com comprovada capacidade técnica, nos setores de planejamento, coordenação e controle das atividades administrativas e gerenciais do Órgão.

Em relação às outras duas perguntas da pesquisa, a primeira conclusão é que a estrutura interna de planejamento e controle está sofrendo um processo de aperfeiçoamento através da divisão de responsabilidades em relação às tarefas de planejar, coordenar e executar. Além disso, as informações obtidas através dos índices de avaliação orçamentária, constantes do relatório anual de gestão, já estão servindo para identificar pontos de estrangulamento no encerramento do exercício financeiro, o que está provocando a necessidade de reorganização de algumas tarefas.

Para finalizar, é importante registrar que nesta pesquisa existe o reconhecimento das limitações em termos de mais conteúdo teórico ligado à área pública e inserção de outras experiências vividas por entidades públicas, tanto dentro como fora do Brasil, no que se refere à tentativa de melhorar a qualidade da gestão.

Por último, destaca-se, a partir da realização do presente estudo de caso, que existe espaço para que as funções de planejamento e controle possam ganhar mais qualidade técnica. Além disso, em relação à execução financeira, afirma-se que existe espaço para torná-la mais uniforme durante o ano, evitando assim, o desespero para empenhar crédito no final do exercício, o que pode provocar erros graves do ponto de vista legal e gerencial.

## REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. Desenvolvimento e instituições: a importância da explicação histórica. In: ARBIX, Glauco; ZILBOVICIUS, Mauro; ABRAMOVAY, Ricardo. **Razões e ficções do desenvolvimento**. UNESP/EDUSP, 2001.
- ANTHONY, Robert N; GOVINDARAJAN, Vijay. **Sistemas de controle gerencial**. São Paulo: Atlas, 2002.
- ANTHONY, Robert N. & HERZLINGER, Regina E. - **Management control in nonprofit organizations** - Illinois - USA- Richard D. Irwin, Inc., 1980.
- ARIENTI, W. L. Uma análise regulacionista das reformas do Estado capitalista: rumo ao Estado pós-fordista? **Textos de Economia**. Florianópolis: v.8, n.1, p.1-36, 2002.
- ARISTÓTELES. **A política**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.
- BAER, W. **A economia brasileira**. São Paulo: Nobel, 2002.
- BARBOSA, Evanir L. **Controle interno da administração** Pública: instrumento de controle e gerenciamento. 2002, 72. Monografia (especialista em advocacia municipal). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- BARBOSA, Rui. **Teoria política**. São Paulo: Editora Jackson, 1952.
- BIELSCHOWSKY, Ricardo. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1988.
- BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política**. 10ª ed. São Paulo: editores Malheiros, 2003.
- BRASIL. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Brasília, DF, 1995.
- \_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: 18.ed. São Paulo: Saraiva, 1998.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Responsabilidade Fiscal. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas gerais de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília, DF: Planejamento, 2000. Disponível em: <www.planejamento.gov.br> Acesso em: 20 jul. 2002.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Relatório de gestão do exercício 2004**. Campo Grande, MS, 2005.
- \_\_\_\_\_. Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul. **Relatório de gestão do exercício 2005**. Campo Grande, MS, 2006.
- BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. A reforma do Estado dos anos 90: lógica e mecanismo de controle. **Lua Nova - Revista de Cultura Política**, n.45, p. 49-95, 1998. Trabalho apresentado à segunda reunião do Círculo de Montevidéu. Barcelona, 25-26 de abril, 1997.
- \_\_\_\_\_. A reforma gerencial do estado de 1995. **Revista de Administração Pública**. V. 34, N.4, jul. 2000. Trabalho apresentado ao Seminário “Moderna Gestão Pública”, patrocinado pelo INA – Instituto Nacional de Administração Pública. Lisboa, 30-31 de março, 2000.

\_\_\_\_\_, Instituições, bom Estado e a reforma da administração pública. In: **Ciro Biderman e Paulo Arvate (orgs.) Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2004: 3-15.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos; PACHECO, Regina S. **A reforma do Estado brasileiro e o desenvolvimento**. Texto preparado para o Fórum Nacional Especial sobre “Reforma das instituições do Estado brasileiro – Executivo, Legislativo e Judiciário”, organizado pelo INAE Instituto Nacional de Altos Estudos, realizado em Brasília em 1 de setembro de 2005.

CASTRO, Belmiro V. J. **Org. Estado e administração pública: reflexões**. Brasília: Funcep, 1987.

COELHO, Daniela M. **Elementos essenciais ao conceito de administração gerencial**. Brasília a. 37 n. 147 jul./set. 2000.

CONCEIÇÃO, Octavio A. C (2002). **Instituições, crescimento e mudança na ótica institucionalista**. Teses FEE. Porto Alegre.

COSTA LIMA, M. **O Estado e as políticas de ajuste na América Latina dos anos 1990**. As abordagens do Consenso de Washington, da Crise Fiscal, do Neo-estruturalismo. Disponível em <[www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.html](http://www.fundaj.gov.br/observanordeste/obte024.html) - 8k> Acesso em: 10 mar. 2003.

DOWNS, A. **Uma teoria econômica da democracia**. São Paulo: EDUSP, 1999. Original de 1957.

FAORO, R. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. 3. ed. São Paulo: Globo, 2001.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

GALBRAITH, John K. **A sociedade justa: uma perspectiva humana**. Rio de Janeiro: Campus, 1996.

GIAMBIAGI, F; ALÉM, A. C., **Finanças públicas - Teoria e Prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2002.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. São Paulo: Atlas, 1995.

GOMES, Josir S; SALAS, Joan M. A. **Controle de Gestão: uma abordagem contextual e organizacional**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

JARDIM, José Maria. **Transparência e opacidade do estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental**. Niterói : EdUFF, 1999.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P.. **A estratégia em ação - *Balanced Scorecard***. Rio de Janeiro. Elsevier, 1997.

LAKATOS, Eva M; MARCONI, Marina de A. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 1985.

LEÃO, Elizabeth. **Modernas tecnologias de gestão na justiça federal brasileira: experiências implementadas nas diversas regiões do país**. VII Congresso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002.

AREND, Marcelo. MACHADO, Marcelo de F. **Estratégias de cunho institucionalista para a promoção do desenvolvimento econômico e social: A Justiça Eleitoral e o caso do Tribunal Regional Eleitoral de Mato Grosso do Sul**. In: XVII Congresso Latino Americano de Estratégia, 2004, Itapema. XVII Congresso Latino Americano de Estratégia, 2004.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003.

MORUS, Thomas. **A utopia**. São Paulo: L&PM, 1997.

NORTH, Douglass (1993). **Desempeño económico en el transcurso de los años**. Conferência de Douglass C. North em Estocolmo, Suécia, 9 de dezembro de 1993 ao receber o Prêmio Nobel de Ciências Econômicas. Disponível no site: <http://www.eumed.net/cursecon/textos/north-nobel.htm>.

NORTH, Douglass. **Instituciones, câmbio institucional y desempeño económico**. Mexico. Fondo de Cultura Económica, 1995.

ORWELL, George. **A revolução dos bichos**. 53.ed. São Paulo: Globo, 1997.

PACHECO, Regina S. **Reformando a administração pública no Brasil: eficiência e accountability democrática**. Texto apresentado ao Seminário A Reforma da Administração Pública: possibilidades e obstáculos, promovido pela Fundação Joaquim Nabuco no Recife, 20 e 21 de agosto de 1998. Versão preliminar e incompleta.

PASSOS, Alina dos. **Balanced Scorecards e mapas estratégicos: proposta de implantação no TCU**. 2004, 82. Monografia (Graduação em Sistemas da Informação). Centro Universitário Luterano de Palmas, Palmas.

PEREIRA, J. M.. **Reforma do Estado e transparência: estratégias de controle da corrupção no Brasil**. In: Congresso Internacional del CLAD sobre La Reforma del Estado y de la Administración Pública, VII. Lisboa, Portugal, 8-11 oct. 2002.

PISCITELLI, Roberto B; TIMBÓ, Maria Z. F; ROSA, Maria B. **Contabilidade pública: uma abordagem da Administração Pública**. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 1999.

PONDÉ, João Luiz S P S (2000). **Processos de seleção, custos de transação e a evolução das instituições empresariais**. IE/UNICAMP. Campinas. (tese de doutorado).

PRATES, Ceres Alves. **Estado democrático e governança no século XXI: agenda para o futuro**. Disponível em <[www.clad.org.ve/analles5pratesii.html](http://www.clad.org.ve/analles5pratesii.html) - 32k> Acesso em: 20 jun. 2006.

RAMOS, Alberto Guerreiro. **A nova ciência das organizações: uma reconceituação da riqueza das nações**. 2ª ed. Rio de Janeiro: editora da Fundação Getúlio Vargas, 1989.

REZENDE, F. **Finanças públicas**. 2.ed. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO FILHO, José F. **Controle gerencial para entidades da administração pública**. In: BRASIL. Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças Públicas: II prêmio Tesouro Nacional**. Brasília: ESAF, 1998.

ROCHA, J. A Oliveira. **Organização e gestão dos tribunais**. Texto preparado para a Conferência no Centro Estudos Judiciários. Lisboa. 13 de julho, 2000.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social: princípios do direito político**. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Martins Fontes, 2003. 186 p.

RUBIN, H.J; RUBIN, I.S. **Qualitative interviewing: the art of hearing data**. Thousand Oaks: Sage, 1995.

ROSSETTI, José P; ANDRADE, Adriana. **A boa governança pública e a reconstrução da democracia**. Valor Econômico, 04/07/2005.

RUSSEL, Bertrand. **O poder: uma nova análise social**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1979.

RYAN, B; SCAPENS, R; THEOBALD, M. **Research method and methodology in finance and accounting**. London: Academic press Limited, 1993.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia**. São Paulo: editora Best Seller, 2002.

SANTOS, Maria H. de C; Machado, Érica M. **A reforma administrativa e a Constituição de 1988**. Relatório de pesquisa-ENAP. Brasília, DF. Julho/1995.

SILVA, Ricardo V. **A eficiência das idéias em mudanças institucionais (resenha)**. *Rev. sociologia política*, Curitiba, 19, p.135-139, nov. 2002.

SIMONSEN, Mário H. **Ensaio analítico**. Rio de Janeiro: editora da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

SLOMSKI, Valmor. **Controladoria e governança na gestão pública**. São Paulo: Atlas, 2005.

STRACHMAN, Eduardo. **Instituições**: uma caracterização crítica. *Economia*, Niterói (RJ), v.3, p. 113-157, jan/jun, 2002.

THOMPSON, John B. **Ideologia e cultura moderna**: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa. 4ª ed. Petrópolis/RJ: Vozes, 2000.

TRE/S. Tribunal Regional Eleitoral/ Mato Grosso do Sul. **História**. Disponível em: <http://www.tre-ms.gov.br/historia>. Acesso em: set. 2006.

TRIVIÑOS, Augusto N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1995.



## **ANEXO A – PERGUNTAS DAS ENTREVISTAS**

### **Entrevistas realizadas em Setembro/2006.**

**Entrevistados:** Sra. Alir Terra Lima Tavares – Diretora-Geral do TRE/MS, Sr. Estênio Preza de Mattos - Diretor de Administração e Orçamento, ambos com uma experiência de mais de 20 anos de Justiça Eleitoral, e Sr. Júlio Marcelo da Silva Matias - Coordenador de Orçamento e Finanças, que também possui uma larga experiência dentro do Órgão

- 1) Para o(a) Senhor(a), qual o significado de eficiência administrativa e como os sistemas de controle gerencial podem ajudar a atingir tal estágio?
- 2) Considerando que o planejamento e a execução orçamentária constituem peças importantes dentro do sistema de controle gerencial, pergunta-se: há a necessidade de qualificar o processo de planejamento e controle orçamentário na Instituição?
- 3) Como o(a) Senhor(a) vislumbra a utilização de índices orçamentários como forma de acompanhar o funcionamento administrativo e financeiro da Instituição e como eles podem ajudá-lo(a) a tomar certas decisões?
- 4) O que o(a) Senhor(a) entende por governança pública e como ela pode contribuir para o aprimoramento e profissionalização das instituições públicas?